

## **Democracia, economía y eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentraliza- ción política – administrativa en Venezuela**

### **Sumario**

*Introducción. La relación descentralización–economía. La relación descentralización–democracia. La relación descentralización–eficiencia. Conclusiones.*

### **Resumen**

*El presente trabajo tiene como propósito presentar una discusión teórica en torno a la descentralización política-administrativa con especial referencia a Venezuela. Se parte de tres elementos que a nuestro juicio se encuentran estrechamente relacionados con la descentralización político-administrativa, y que son: economía, democracia y la eficiencia. Una de las características que la propuesta de la descentralización ha tenido en Venezuela es que este proceso se ha presentado y promovido desde los postulados extraídos casi exclusivamente desde la Gerencia. Consideramos que el proceso exige un tratamiento y explicación en sus reales dimensiones políticas debido a la naturaleza como fenómeno, con el objeto de llegar a una explicación más integral.*

**Palabras clave:** *Descentralización, Administración Pública, Reforma del Estado, Venezuela.*

**Abstrat:** *The purpose of the current work is to present a theoretical discussion around the political and administrative decentralization with special reference to Venezuela. We are based in three elements which, to our judgement, are closely linked to the political and administrative decentralization; economy, democracy, and finally efficiency. One of the characteristics which the decentralization proposal has had in Venezuela is that this process has presented and promoted itself from the postulates brought forth almost exclusively from management. We consider that the process demands a treatment and explanation in its true political dimensions due to the nature of the phenomenon, with the objective of going beyond the more well-rounded explanation.*

**Keywords:** *Decentralization, Public Administration, State Reform, Venezuela.*

**Artículo:** *Recibido, marzo 18 de 2004; aprobado, abril 21 de 2004*

**Edgar Córdova Jaimes:** *Doctor en Ciencia Política (LUZ), Profesor titular de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt (UNERMB), Cabimas, Venezuela, Investigador adscrito al Programa de Promoción del investigador PPI (Fonacit).*

E-mail: [cordovae@iamnet.com](mailto:cordovae@iamnet.com) ; [edgar\\_cordova38@hotmail.com](mailto:edgar_cordova38@hotmail.com)



# Democracia, economía y eficiencia: tres ejes explicativos de la descentralización política – administrativa en Venezuela

**Edgar Córdova Jaimes**

El proceso de descentralización político-administrativa marcó un espacio importante de las transformaciones ocurridas en Venezuela desde finales de la década de los años ochenta hasta mediados de los noventa, casi once años de intentos y transformaciones políticas y administrativas que intentaron revertir el modelo centralizado de poder instaurado en el país con especiales características desde 1958, a propósito del inicio de la democracia.

Los años de estabilidad económica y expansión de la administración pública que signaron los primeros veintidós años de la democracia en Venezuela fueron la oportunidad para el establecimiento de mecanismos de legitimación del sistema y de sus principales actores políticos que dominaron la escena política hasta mediados de los años noventa. Al producirse los cambios en la dinámica económica y las exigencias por un rumbo distinto en la estructuración de los mercados y sus fronteras, el modelo centralizado de administración pública entra en crisis y se hace imposible que mediante él se dé respuesta a las exigencias de la economía reinante y la multiplicación de las demandas por efecto de las nuevas condiciones económicas.

Es allí cuando toma verdadera importancia política el tema de la reforma del Estado y particularmente la descentralización político administrativa; mas allá de los intentos por la modernización de la administración, iniciados en la década de los años setenta. En ese entonces comenzaron ciertos esfuerzos para la profesionalización de la administración pública, en el marco de la administración para el desarrollo, y otros proyectos cuyos resultados no tuvieron un impacto realmente importante en la estructuración y funcionamiento de la administración pública venezolana.

El proceso iniciado formalmente con la posibilidad de elegir a los gobernadores de los Estados en elecciones populares y la creación de la figura del Alcalde en los municipios y, posteriormente, el traspaso de competencias exclusivas y concurrentes a un número determinado de Estados ha ayudado ciertamente a introducir una dinámica importante en la organización de la administración pública y el ejercicio del poder. Con matices y características determinadas ha redundado en una mayor eficiencia administrativa, pero no así en una mayor democratización del Estado, por lo que el proceso debe ser rediscutido y tomarse urgentemente dentro de una agenda que pretenda un cambio significativo en la relación del Estado y la ciudadanía. No es posible lograr mayor participación

y lograr más acceso a servicios sociales en un Estado centralizado<sup>1</sup>.

Ciertamente consideramos que la descentralización político-administrativa que en sentido estricto posee un enorme potencial para lograr la democratización e introducir mejoras en la administración pública de servicios y, de esta manera un acercamiento entre los ciudadanos y el Estado. En este sentido, Jordi Borja señala (citado por De Mattos, 1989, p.119), “la descentralización político-administrativa es un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y, el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria” (Borja, 1987 cit. por De Mattos, 1989, p. 119).

La comprensión del problema descentralizador va más allá del mero interés académico y se ubica como un paso necesario, dada la importancia del tema, implícito en la agenda política para la transformación del Estado en uno de tipo más democrático.

En Venezuela se inicia un interés verdaderamente político por los procesos de reforma del Estado a finales de la década de los años ochenta, cuando la crisis económica empezó a mostrar sus signos más visibles en el país, a hacer mella en los mecanismos que facilitaban que el sistema de partidos y la administración continuaran generando respuestas que producían su legitimidad antes sus clientes, situación que resultaba requisitoria para que el poder se reprodujera. Es así como se crea la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado), con la misión de preparar el esquema para avanzar en un proceso de transformación del Estado donde la descentralización político administrativa constituiría una de los proyectos centrales. La elección de los gobernadores y alcaldes dió el paso para proveer el piso político a las posteriores transferencias de competencias a los Estados, proceso que se inició en los estados Zulia y Carabobo mediante el traspaso de los puertos respectivos, así como de determinado número de competencias concurrentes a ciertos Estados.

Este proceso se lleva a cabo en el marco de un conjunto de políticas de ajuste macro económico, tanto a nivel fiscal como monetario, que se expresaron en un conjunto de medidas conocidas como paquetes económicos. Todo ello ocasionó una significativa movilización

ciudadana en protesta por los resultados de exclusión social que se produjeron de forma inmediata como consecuencia de la puesta en marcha de estos paquetes económicos, que terminaron por deslegitimar a los actores políticos y al modelo de democracia que se desarrolló en Venezuela a partir del 23 de enero de 1958. Ese malestar abrió las puertas a los cambios políticos transitados que dieron el triunfo electoral, en 1998, al comandante Hugo Chávez Frías en la presidencia de la República.

La descentralización es un fenómeno de complejidad política, no sólo por las interrelaciones que se derivan desde lo interno del fenómeno, sino también por su impacto, lo cual impone un análisis multivariable que colabore a la superación de los enfoques teóricos que han dominado el debate y las propuestas.

Una de las limitaciones para el estudio de la descentralización la encontramos en el conocimiento teórico a través del cual se ha intentado explicar dicho proceso. El abordaje teórico de la descentralización ha privilegiado el interés en lo jurídico y normativo-organizacional-institucional por encima de enfoques teóricos más integrativos, en los cuales aspectos relacionados con la estructuración de mecanismos socio-políticos son de vital importancia para comprender un fenómeno cuya estructura toca directamente las formas de organización y valores de la sociedad. Son muy difundidos los enfoques que intentan, de forma limitada a nuestro juicio, explicar el problema desde la mera elucubración extraída de las concepciones gerenciales modernas, estrechamente comprometidas con los procesos de reestructuración económica y con limitaciones para lograr explicaciones integrales que den cuenta de la amalgama de variables entretejidas en el plano de la sociedad.

Es así como consideramos que un esfuerzo por comprender plenamente la descentralización debe ser abordado como un fenómeno de orden político, más allá de la pretendida y falsa dicotomía política-administración. En este sentido, seguimos a Vilas cuando señala: “La reforma del Estado debe enfocarse e interpretarse ante todo en su sentido político más profundo; vale decir, en lo que ella comporta de efecto y resultado de los cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y económicos, tanto a nivel doméstico como re-

<sup>1</sup> La aprobación de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (13/04/89) y de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15/06/89), que condujeron a la elección de alcaldes y gobernadores en diciembre de 1989, en actos previos a la aprobación del instrumento jurídico que normaría el proceso descentralizador (la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público –LOD–), el 28/12/89.



gional e internacional. Cambios en los grupos que se expresan en el Estado y sus políticas y, que encuentran en aquel y en éstas medios privilegiados para promover sus intereses y objetivos” (Vilas, 1997, p. 150).

Para ello se proponen tres ejes mediante los cuales consideramos pueden explicarse el fenómeno. Estos ejes son las relaciones de la descentralización con la economía, lo cual pasa por los procesos de privatización y sus diversas formas; su relación con la democracia y el establecimiento de mecanismos o canales para la realización del poder y una última relación representada por la eficiencia, que se explicaría mediante la incorporación del instrumental gerencia y la creación de una institucionalidad que permita que dicho modelo de gerencia pública pueda funcionar.

### **La relación descentralización-economía**

El proceso de descentralización constituye un elemento instrumental de las propuestas que se derivan de los procesos de ajuste económico por los que atraviesa América Latina, y muy especialmente Venezuela, desde la década de los años ochenta.

Para que dichos procesos de ajustes económicos se realicen se requiere de un Estado eficiente y privatizado, así como del establecimiento de nuevas relaciones políticas entre el Estado, el sector empresarial y los ciudadanos. Estas relaciones han de darse desde la óptica neoliberal en el marco de una organización político-administrativa descentralizada, cuyos objetivos son diseñados desde las instancias gubernamentales y mediatizados por el mercado y ciertos grupos de interés claves. Para ello, sería necesaria una distribución horizontal del poder, en medio de una internacionalización creciente. El proceso de descentralización tiene un sentido instrumental para las decisiones políticas y económicas en la tarea de redimen-

sionar el aparato público y direccionar su acción para el logro de la eficiencia.<sup>2</sup>

Seguimos a De Mattos (1989) cuando señala lo siguiente: desde la óptica neoliberal, los procesos controlados por el poder revisten un obstáculo para el logro de la eficiencia. Esos cambios se realizan en los diferentes niveles de la administración, de tal forma que la salida planteada pasa por la transformación de las estructuras y el contenido de la política para relacionar la sociedad con el Estado y los mecanismos mediante los cuales la administración delegaría en terceros, entre ellos, muy especialmente el sector privado, funciones y procesos, (descentralización, desburocratización, privatización, etcétera.).

Es así como existe una visión bien difundida de ver al Estado y su aparato administrativo como un obstáculo para el fortalecimiento de los procesos controlados por el valor; ello ha llevado, en palabras de De Mattos (1989), a una mayor demanda para la puesta en marcha de los procesos de Reforma del Estado, situación que ha terminado por resolverse a favor de los postulados neoliberales con aspectos relativos al papel del Estado y sus procesos de poder<sup>3</sup>.

La descentralización, de acuerdo a sus promotores, colabora con la tarea de hacer más pequeño al Estado, lograr un Estado mínimo que garantice los acuerdos y nuevas relaciones sociales y políticas; sin embargo, este Estado descentralizado requiere ser fuerte para cohesionar y aglutinar intereses que en la mayoría de los casos son contradictorios (aspiraciones sociales de las mayorías y del mercado) y que integran la naturaleza misma de este. Se le adjudica al Estado una tarea tutelar, no garante de los derechos ciudadanos y de preservación de la nación como integridad territorial.

El interés del trabajo en tratar la relación descentralización-economía a través de la privatización se encuentra en el hecho de que opera a favor del establecimiento de un nuevo

<sup>2</sup> Tal y como lo señala Vilas (1997;145), "El Estado es la unidad suprema de decisión respecto de la población en un territorio; el carácter supremo del poder decisorio deriva de su monopolio de la coacción física. El contenido y el sentido de esa unidad de decisión, la orientación efectiva con que puede ser ejercida la coacción legítima, las fuentes de legitimidad y los modos en que ella se expresa dependen en definitiva de la matriz de relaciones de poder en la sociedad (entendida esta en sentido amplio, incluyendo la economía)".

<sup>3</sup> El neoliberalismo, una reelaboración de la ideología liberal, realizada fundamentalmente por autores centroeuropeos y estadounidenses a lo largo del siglo XX. El neoliberalismo ha encontrado su expresión expansiva a través del paradigma de la globalización, en una suerte de visión mundial del problema de producción y consumo de bienes y servicios, en un mundo sin fronteras, ni historia pero privatizado, tal y como lo expresa Saxe\_Fernández (1997:41), "El hecho es que por doquier se asume, axiomáticamente, que el proceso de globalización se despliega con todo vigor en el mundo contemporáneo y que representa un estadio cualitativamente nuevo en el desarrollo del capitalismo, sin mayor indagación sobre los órdenes de magnitud de las variables involucradas, se asume que ha surgido o está surgiendo una economía global en la que resulta irrelevante e irrealizable cualquier proyecto nacional de desarrollo: que una pretensión tal no sólo es un arcaísmo, sino que ni vale la pena intentarlo por ser una futilidad ante incontrolables fuerzas del mercado global y el poder omnímodo de nuevos entes "no- estatales" que dirigen su dinámica: las corporaciones "transnacionales".

mecanismo de acumulación, el cual aparece lógicamente asociado a los postulados del neoliberalismo. Así se plantea una economía escasamente regulada, regida por los vaivenes del mercado y en manos del sector privado en medio de una economía globalizada.<sup>4</sup>

Martínez (1995, p. 51-55), al referirse a los rasgos más resaltantes de la corriente neoliberal señala lo siguiente: “El neoliberalismo deja la mayor parte posible de la economía en manos del mercado libre, de tal manera que dentro de este paradigma se da preferencia a una alta productividad por encima de la distribución igualitaria. Tal posición se fundamenta en que el incremento de la producción elevaría el bienestar y propiciaría una distribución mayor que la generada por el Estado, que aunque desigual siempre sería mayor a la efectuada por éste”.

La privatización se convierte en una variable asociada al proceso de descentralización, fundamentalmente en aquellas estructuras de gran potencial económico ubicadas en las regiones (competencias exclusivas). Es un medio para la reducción del área de influencia del Estado sobre la economía y la vida social en general, transfiriendo funciones y facultades a los particulares. En Venezuela se ha promovido la privatización, como una fuente importante de recursos para el fisco, con lo cual el Estado aliviaría las restricciones presupuestarias del sector público.

Esta relación entre descentralización y privatización desde la óptica neoliberal está asociada con la crítica formulada al papel del Estado benefactor (Welfare State) que se desarrolló como mecanismo legitimatorio de los regímenes en la región. Una buena parte de la concepción neoliberal del Estado moderno se construye sobre la base de la reducción del ámbito regulador del mismo, es decir, reducir su actividad a un papel rector, orientador de las actividades, delegando la ejecución de la política al sector privado y a un tercer sector conformado por los ciudadanos (Cunill y Bresser:1998). Esta delegación ha revestido varias formas, en la que la privatización ha representado el camino que garantizaría a los nuevos esquemas de administración pública la concreción de la eficiencia como criterio de dirección supremo.

Como lo plantea Boisier y Silva (citado por Arocena,1991, p. 20), “en estricto rigor

jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de personería jurídica distinta de aquel que previamente era responsable de la producción / y o prestación de bienes y / o servicios”.

Veamos qué señala al respecto de esto el Instituto Superior de Estudios de Administración (IESA, 1997, p. 32): “La privatización es, en sentido estricto, la venta o traspaso al sector privado de la propiedad de empresas u otros activos del Estado. Incluir bajo esta denominación cualquier acción que oriente una economía hacia la propiedad privada, o tienda a equiparar el comportamiento de las empresas del Estado con el de las privadas, puede prestarse a confusiones. El objetivo de un programa de privatización, más allá de la captación de ingresos para el fisco-, es contribuir al desarrollo de una economía basada en mecanismos descentralizados y la participación creciente de los ciudadanos en la actividad productiva.”

La privatización, en un sentido amplio, va más allá del traspaso de la propiedad y se ubica en el usufructo del bien en beneficio de particulares. Es así como mecanismos de concesión y otras formas mediante las cuales el Estado cede a particulares (empresas privadas o ciudadanos organizados) actividades de interés público son formas particulares de privatizar. Se descubre entonces que la definición que el IESA ofrece de la privatización es el reconocimiento, aunque no expreso, de que la privatización es un fenómeno que va más allá de la concepción jurídico-económica y que comporta un acto político, al incluir a los ciudadanos en la actividad productiva relacionada con el interés público. Esto se fundamenta en el hecho de que, por definición, la administración de los asuntos públicos *per se* es un medio de coacción y legitimación, que al ser trasladado a particulares, se lleva consigo los conflictos típicos de esa relación, lo cual implicaría un relacionamiento de poder determinado.

De tal forma que encontramos una estrecha vinculación entre las diversas formas de privatización con el proceso de descentralización, entonces, estamos en presencia de una privatización periférica: “El traspaso al capital privado de algunas actividades subsidiarias de las empresas estatales sin modificar los alcances y estructuras de éstas. El objetivo consis-

<sup>4</sup> En un trabajo muy difundido por la COPRE (1989) al referirse al sector privado como un actor en movimiento señala lo siguiente: “En general los grupos económicos privados están de acuerdo en ciertas consignas básicas. Tal vez la más repetida es una fuerte crítica al carácter populista de ciertos estilos de gerencia pública. De igual manera insisten en que el estado deben reducir sus actividades productivas y que deben privatizar ciertas empresas y servicios. Véase también Sontang, Heinz (1998) y Ianni, Octavio (1999).



te en que cada empresa pública subcontrate ciertas tareas específicas que realiza ahora en forma directa: de esta manera se debería lograr el fortalecimiento de las organizaciones privadas encargadas de las respectivas tareas” (Schavarzer, cit. por Ochoa, 1995).

Tal y como lo expresa Ochoa (1995, p.53), “...el mecanismo consiste en ceder la administración de importantes áreas de la organización pública al sector privado por lo cual se le paga un servicio generalmente más costoso que si se asumiera directamente. De este modo se favorece el proceso de acumulación privada de capital... Esta forma de privatización se usa ampliamente en las organizaciones públicas tecnocráticas, no así en las burocracias tradicionales”. Las formas organizacionales que se han adoptado a partir de la descentralización de las infraestructuras (puertos y aeropuertos) se han construido sobre concepciones tecnocráticas extraídas de las propuestas gerenciales elaboradas para el sector privado.<sup>5</sup>

Siguiendo la definición que nos ofrece Boisier, estaríamos en presencia de un tipo de privatización, al trasladar actividades que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado a particulares o sector privado, sean éstos estructuras empresariales o vecinos organizados. En este último caso sería de una especie de privatización de la política pública, mediante la cual la administración pública se hace más eficiente y menos responsable frente a la sociedad en el diseño y ejecución de la política.

El carácter de esta política tiene como propósito general, de acuerdo a los promotores de los procesos de ajustes, competir internacionalmente y no entorpecer el desenvolvimiento del sector privado. Se trata de la consecución de un modelo centrado en la empresa privada y en la utilización del mecanismo de mercado como vía para resolver los problemas que aquejan a la sociedad venezolana (Giordani; 1991, p. 297): “El tema es que la transformación administrativa se ha intentado gestar desde la óptica, o traslado de los conceptos contenidos en la gerencia empresarial, es decir aquella construida para resolver problemas de producción del sector privado, produciéndose una imposibilidad tanto teórica como episte-

mológica, entre estos enfoques y el objeto que intenta explicar o resolver qué es la administración pública.” (Córdova, 2000, p. 34).

En este orden de ideas cabría preguntarnos, ¿cuál es la participación de los trabajadores dentro de este proceso de transformación económico-administrativa?, ¿hasta qué punto los procesos de desconcentración económica propuesta a través de la llamada democratización de capital, por la vía de la privatización y sus diversas formas, han permitido una democratización económica?.

Dhal (cit. por Vergara, 1998, p.166) sostiene que el poder económico tiende a transformarse en recursos políticos; así las desigualdades de propiedad se convierten en desigualdades políticas. Una solución estaría en ampliar el derecho de propiedad, pero el desarrollo económico actual tiende más bien a concentrarlo. El autor expone una propuesta de democratización económica a través de la participación de los trabajadores, basado en el argumento de que si se justifica la democracia para gobernar el Estado, entonces también debe aceptarse en el gobierno de las empresas económicas, y decir que no se justifica en el gobierno de las empresas económicas, implica decir que no lo hace en el gobierno del Estado.

La descentralización, parte integrante de las estrategias de modernización del Estado, se basa en la búsqueda de la eficiencia, reduciendo la participación del Estado en espacios estratégicos, tales como las competencias exclusivas que están integradas por los servicios de infraestructura asociadas a la economía. Se otorga al Estado un papel regulador de un conjunto de condiciones que posibiliten el crecimiento y desarrollo del sector privado, de acuerdo a lograr la eficiencia. Aquí se descubre la íntima relación de la variable privatización, y de sus diversas formas con la descentralización.

De acuerdo a los planteamientos, el problema estaría en las características asumidas por las administraciones públicas del Tercer Mundo, en tanto que éstas se han reservado para sí un número creciente de funciones centralizadas en su estructura o subsistema político-administrativo, lo que ha denominado “Matriz Estado-Céntrica” (Cavarozzi; 1991).

<sup>5</sup> En esta relación privatización-descentralización se distinguen dos elementos importantes presentados como la alternativa al Estado ineficiente; por un lado, encontramos el papel asignado a la empresa privada, a la cual se le adjudican las condiciones necesarias para la ejecución de funciones que antes fueron del Estado, no solo en aquellas productivas y comerciales, si no también para aquellas de orden social como la educación, vivienda, salud y otras. Es así como la descentralización tiene, desde esta perspectiva, la capacidad óptima de construir la estructura administrativa e institucional para facilitar que la empresa privada pueda asumir la ejecución de la producción y /o prestación de determinados servicios. Por otra parte, se descubre la “revalorización de la sociedad civil”, en un contexto en el que esta es no sólo poseedora de un conjunto de demandas respecto a la administración pública, sino de forma casi necesaria del potencial para la ejecución organizada de la función pública, mediante las asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales (ONG’S), y otras formas de organización ciudadanas, (Cunill 1997; Bresser Pereira y Cunill 1998).

Eso ha llevado, según estos planteamientos, a un balance de ineficiencia que atenta contra los nuevos patrones de acumulación producidos por el avance de la economía de mercado.

El aumento creciente de demandas distributivas al centro del Estado, producto del crecimiento urbanístico y del deterioro de los mecanismos tradicionales de distribución en el modelo clientelar; aunados a la hipertrofia burocrática del Estado y existencia de normas inflexibles, hizo que la Administración Pública se haya visto imposibilitada para dar adecuadas respuestas a tales demandas. La asignación presupuestaria es vista como un problema administrativo, es decir, que el Estado ha procedido ineficientemente en la asignación presupuestaria, acompañado por la politización y planificación central de la economía. Se desconoce aquí, a nuestro juicio, el papel político que la distribución presupuestaria tiene como elemento legitimante, de control político y generador de tensiones conflictivas en la sociedad.

Este enfoque, obvia la diversidad de demandas, su composición y carácter específico, ausencia de uniformidad, dependencia de un conjunto de condiciones claramente definidas por las características sociales y políticas de los contextos en las cuales se generan, y que, necesariamente los mecanismos para atenderlas, articularlas y manejar el conflicto que ellas producen, son del mismo modo específicos.

Las demandas que recibe el Estado, por ejemplo, para las mejoras en los servicios públicos no parten de necesidades de orden individual, como ocurre en el caso de las que los consumidores de bienes y /o servicios hacen a las empresas privadas. Los bienes y servicios que presta el Estado son necesidades colectivizadas, que en definitiva derivan en procesos políticos y no exclusivamente como un problema de eficiencia. Es así por ejemplo que la asignación presupuestaria no puede efectuarse bajo esquemas únicamente de cálculos costo-beneficio. Se requiere determinar los gastos en el orden político y social que son importantes para la tarea rectora del Estado sobre dos de sus aspectos integrantes básicos: la población y el territorio, en función con su existencia y permanencia en el tiempo.

Si aceptamos que las demandas son de orden individual, al estilo del de los clientes y el mercado, estaríamos admitiendo que las demandas de descentralización venidas del colectivo y no de élites tendrían menos posibilidades de ser atendidas. Así lo señala Hal-

denwang (1990, p. 65), “Para los neoliberales, una “exitosa” descentralización es el resultado de procesos de negociación entre élites interesadas dentro de instituciones “adecuadas”. Se niega así la importancia de estructuras y relaciones de clases, de esquemas de dominación y de mecanismos de regulación de conflictos dentro de la élite”.

### **La relación descentralización - democracia**

El tema de la democracia aparece en el discurso de la descentralización como uno de los objetivos a alcanzar conjuntamente con la eficiencia; la relación se presenta como dos objetivos estrechamente vinculados, recíprocos y subsidiarios. Es decir, que para lograr la redemocratización del Estado planteado a partir de los procesos de ajuste económico habría que avanzar, según sus promotores, hacia una concepción de la democracia en la que por ejemplo, los ciudadanos ejecuten la política y actividades de control, como expresión de la democracia participativa. A nuestro juicio, a partir de este proceso de transferencias de competencias a las regiones se crean espacios para que los ciudadanos participen en la ejecución de la política y con ello se reduce el conflicto típico del Estado con la sociedad que la gestión pública involucra. No se trata de mayor autonomía política por parte de la ciudadanía para la elaboración de política pública de acuerdo a sus intereses, que sería una condición de una verdadera democracia más participativa y menos representativa.

Para lograr esto se haría necesaria la generación y fortalecimiento de liderazgos regionales y locales alternativos a los propuestos por los partidos nacionales. Hay suficiente evidencia empírica para señalar que, a pesar de que la propuesta de descentralización político-administrativa así lo plantea, no son muchos los casos en los cuales se ha logrado una autonomía política de los partidos de orden nacional. Eso ha imposibilitado la construcción de una burocracia alterna al centralismo, teniendo lugar la reproducción de una institucionalidad de corte centralista. A pesar de ello hoy día en Venezuela se reproducen los patrones de hacer política y las referencias a líderes y organizaciones nacionales que dictaminan la mayor parte de la dinámica política en las regiones.

La relación descentralización-democracia, por lo menos en el plano del discurso, nos lleva hacia una complejidad política de elementos tales como la siguiente:



1. Compatibilidad entre la descentralización y la democracia: el desencuentro se ha manifestado en las propuestas a través de la equidad dentro de las corrientes descentralizadoras y modernizadoras en general como un aspecto importante en la explicación de la supuesta compatibilidad.

2. La vinculación de la participación ciudadana a las estrategias de descentralización del Estado, introducida a partir del modelo de gerencia pública mediante el cual se ha intentado desplazar al modelo de administración burocrática-populista típico de la democracia protectora desarrollada en el marco de la economía sustitutiva de importaciones. Esto es, que la participación ciudadana aparece muchas de las veces como indicador, tanto del modelo de democracia post ajuste, como del proyecto de modernización administrativa.

De tal manera que los conceptos de democracia y democratización o redemocratización son otros de los aspectos que de manera recurrente aparecen en el discurso de la descentralización y la reforma del Estado. Seguimos a Slater (1998, p. 44) cuando señala: "La democracia mientras persiste implica democratización en el sentido de la renovación de las formas de participación y el desarrollo de la autonomía, tal como lo connota la capacidad y la voluntad de los seres humanos para la libre reflexión y determinación".

Bobbio (1994), al referirse al doble fenómeno democracia-democratización, señala lo siguiente: "...La democratización es un proceso definido por la transición de la democracia política a la democracia social". Para Bobbio, el poder sólo puede fluir en dos direcciones: descendente, de arriba hacia abajo, como ocurre en el poder burocrático; o ascendente, de abajo hacia arriba, como en el ejercicio del poder a todos los niveles local, regional y estatal en nombre y a favor de los individuos como ciudadanos. Los procesos de descentralización formales que se han desarrollado en América Latina y particularmente en Venezuela se distinguen entre otras cosas porque son propuestas generadas desde los niveles centrales de los gobiernos, proyecto que ha sido cooptado por los representantes de las regiones y locales.

De tal forma que desde los planteamientos de la descentralización en sentido estricto sub-

yace una propuesta democratizadora, dado que ello implicaría un cambio en la forma como el poder fluye entre la sociedad y el aparato público. Lo importante acá sería establecer cómo este poder actúa y, en consecuencia, a quién o quiénes benefician estas nuevas formas de operacionalización y organización del mismo.<sup>6</sup> De acuerdo a una explicación preliminar sobre la compatibilidad entre las reales necesidades de la sociedad y el modelo de democracia que encontramos en la propuesta descentralizadora sería pasar de una democracia representativa a una de tipo participativa.

Como se ha señalado con anterioridad, en el discurso para la descentralización elaborado desde la corriente del pensamiento único, se presenta la necesidad de reforzar la democracia, y para ello se propone un proceso de transformación (redemocratización) del sistema democrático y de su modelo administrativo burocrático. El planteamiento de fondo se encuentra en el deterioro y hasta deslegitimación del sistema, ocasionado, entre otras razones, por las deficiencias que el Estado ha demostrado en el proceso de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía; De La Cruz (1992, p. 15) plantea el asunto como sigue: "Los últimos años han sido testigos de este inmenso movimiento que ha desbancado las tradicionales teorías asociadas al modelo de sustitución de importaciones, y ha dado duros golpes al populismo característico de los sistemas políticos de los países latinoamericanos. Igualmente, ha sido este mismo impulso renovador el que ha traído consigo una disminución grave del nivel de vida de los pueblos, así como amenazas a la estabilidad de los regímenes democráticos y un descenso apreciable del margen de gobernabilidad de estos países".

La cuestión que estamos planteando es el desencuentro o incompatibilidad entre la descentralización y la democracia, es decir, de aquel tipo de Democracia en la que a decir de Bobbio, el poder fluye de forma ascendente, desplazándose de abajo hacia arriba como en el ejercicio del poder a todos los niveles (local, regional, estatal), en nombre y a favor de los individuos como ciudadanos. Dicho de otra forma, de la posibilidad cierta de fortalecer la democracia más allá del discurso, es decir de manera participativa.

<sup>6</sup> Al examinar la compatibilidad entre la democracia y las propuestas de reforma económica y administrativas, Coraggio (1999:164), señala lo siguiente: "Ante la imposibilidad de que la combinación de mercado libre, nuevas políticas sociales y el espontaneísmo social resuelvan la exclusión, se requieren las acciones del Estado con las de la sociedad. Surge una duda: ¿pueden pensarse e impulsarse políticas sociales participativas desde el centro estatal de una democracia delegativa que vería amenazada su propia reproducción? Si no puede esperarse de las élites políticas que ejercen el poder por delegación ni de sus tecnocracias, que piensen e impulsen tales políticas, la transformación de la política social estará íntimamente asociada a la del sistema político en dirección a una democracia participativa y liberada de clientelismo.

Compartimos con Lechner (1993, p. 321) que: “Los contenidos de tales políticas de reformas son, por cierto, controversiales. Posiblemente los grupos puedan estar de acuerdo con la propuesta de transformación productiva con equidad que presentó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como perspectiva para la nueva década, sin embargo, más allá de la retórica, subsisten dudas si transformación productiva y equidad son principios compatibles”.

El neoliberalismo trajo como planteamiento de fondo la búsqueda de una nueva Democracia, es decir, pasar de la Democracia protectora en los términos en la que la define David Held (1993) a una Democracia de visión tecnocrática. De esta manera, tal como lo expresa Kohn (1996, p. 94), “Todas las miradas se dirigen a la teoría liberal como esperanza típica de los milenarismos... de que tal vez sea la panacea que produzca el advenimiento de una verdadera sociedad Democrática”.

La democracia liberal pasa por el establecimiento de una sociedad no regulada, en contraposición con la democracia regulada pre reforma o pre ajuste. Sostenemos que la democracia con visión tecnocrática o democracia liberal, aunque de forma explícita no lo reconozca, plantea una fuerte regulación; lo que cambia es el propósito para el cual se regula, mientras que en el modelo proteccionista, distributista, la regulación está orientada a la protección de grandes masas con objeto de lograr adhesión y desde luego legitimidad en el contexto del modelo de sustitución de importaciones (de consumo interno). Como fue el caso de Venezuela, el modelo de la democracia liberal o tecnocrática regula en función del establecimiento de límites a la participación ciudadana, a la acción del Estado con relación a áreas de producción económica y respecto a la protección de derechos sociales por la vía de la disminución del gasto social, así como al establecimiento de límites a la movilización de grupos organizados que protestan por los efectos de las políticas de ajuste y de los procesos de transformación administrativa, como es el caso de la descentralización y otros programas de reforma del Estado.

Lechner (1993, p. 322) plantea un problema que atenta directamente con la intención

formal democratizadora que hasta ahora ha tenido la descentralización, y es que como resultado colateral, a partir de la privatización y de otro tipo de regulaciones, grandes capas de la sociedad se ven “excluidas” al acceso a servicios y otros beneficios. “Las políticas de ajuste (ubicamos a la descentralización como parte de esas políticas de reajuste) llevadas a la práctica en América Latina provocan un fenómeno de mayor segmentación en las sociedades y confirmaron la exclusión de una proporción creciente de la población. En regímenes políticos claramente no democráticos, como lo son las dictaduras neoliberales, como Chile, los ajustes no contemplaban criterios de seguridad social por considerarlos contrarios a la dinámica económica; en lugar se optó por amortiguar las situaciones de extrema pobreza mediante una asistencia focalizada”.<sup>7</sup>

Para Bozo (1996, p. 71), la democracia es un modelo político en el cual las decisiones colectivas son el resultado de un máximo consenso obtenido entre aquellos a quienes vinculan tales decisiones. La autora referida sigue a Bobbio cuando plantea que la democracia también se constituye en un conjunto de mecanismos. Para él, estas *reglas del juego*, permiten tomar decisiones colectivamente que además son vinculantes. Esta definición de democracia se compadece con la visión de la democracia liberal; recordemos aquí lo señalado por Haldenwang (1990) con respecto a la visión que tiene el neoliberal de una descentralización exitosa: El resultado de procesos de negociación entre élites interesadas dentro de instituciones “adecuadas”.

De estos planteamientos podemos identificar un cambio en las relaciones de poder, es decir en la forma cómo este se realiza en el espacio político que es el Estado descentralizado, tanto para el procesamiento de las demandas ciudadanas, como para que se conviertan en políticas. Interpretamos entonces que los cambios en las relaciones de poder, que actúan a favor de nuevos procesos de acumulación devenidos de cambios en las relaciones económicas y que producen transformaciones en la organización político territorial de la administración pública, en el marco de una intensa internacionalización, han requerido de un instrumental administrativo que regule y controle

<sup>7</sup> En Venezuela el proceso privatizador de servicio tales como el suministro eléctrico y telefónico ha provocado que grandes cantidades de familias se vean en la imposibilidad de pagar el costo de los mismos, cuyas tarifas son aumentadas varias veces al año y donde alrededor del ochenta por ciento de la población devenga un salario mínimo de aproximadamente ciento cuarenta dólares. Los procesos de descentralización de infraestructuras tales como los puertos, aeropuertos han provocado el despido de cientos de trabajadores que entran a formar parte de las estadísticas de desocupados del país.



dichas demandas. La descentralización como instrumental de esas relaciones de poder en el Estado moderno liberal coadyuva al establecimiento de un tipo particular de demandas, aquellas que sean legítimas de acuerdo a la lógica del proceso de concentración económica.

Así, lo refiere Carlos Vilas (1997, p. 150), estos cambios de la democracia y la organización: “En conjunto implican profundas transformaciones en las bases sociales de los Estados, mercados y sociedades. Las transformaciones en las relaciones de poder significan cambios de y en los grupos que se expresan en el Estado y sus políticas, y que encuentran en aquél y en éstas medios privilegiados para promover sus intereses y objetivos. Al cambiar los actores estratégicos en el funcionamiento y orientación de las agencias y recursos del Estado cambian también los intereses y objetivos promovidos, legitimados y deslegitimados a través del Estado, de sus instituciones y recursos”.

Lo que Vilas desea decir es que las transformaciones ocurridas por la vía de la reforma administrativa, y dentro de éstas la descentralización político-administrativa son, en primer lugar, fenómenos políticos cuyas implicaciones han de ser vistas más allá de lo meramente funcional, como ha ocurrido de manera tradicional con la descentralización. Para él, dicho fenómeno pone de relieve el juego de reglas del poder en un escenario democrático distinto al establecido en las democracias protectoras, que si bien tenían la misma necesidad de un instrumental administrativo determinado se desarrolló en el marco de un proceso económico, cerrado y de consumo interno.

Estas transformaciones en la organización político-administrativa territorial del Estado, por la vía de la descentralización han implicado de igual modo cambios en los recursos de poder, los actores y en sus relaciones recíprocas para alcanzar y promover sus objetivos, así como para la defensa de los mismos. La cuestión está en que se legitiman por parte del Estado aquellos intereses y objetivos que tengan mayor capacidad de eficiencia, y no necesariamente aquéllos que sean del interés de las mayorías.

La sociedad que se desprende de tal visión es una de tipo aparentemente despolitizada, cosa que resulta utópica, puesto que toda sociedad por naturaleza es politizada; lo que está claro en esta postura es la visión neutral que desde algunas posiciones tecnocráticas suelen atribuírsele al Estado y al proceso de descentralización en general, en un intento por ocul-

tar que tal visión, tanto del Estado, como de los mecanismos de organización de la sociedad corresponden en sí mismo con una visión política cónsona con los intereses, medios y fines del Estado neoliberal descentralizado.

### **La Relación Descentralización-Eficiencia**

La descentralización implica un proceso de transformación en la organización política y administrativa del Estado de acuerdo a un conjunto de patrones, fundamentalmente encontrados en lo que se ha llamado la modernización de la administración pública, gerencia pública o, denominado algunos autores como, tecnocracia, Ochoa (1995), modelo a través del cual se tiende privilegiar el logro de niveles de eficiencia como criterio de dirección de la administración descentralizada.

Desde nuestro enfoque, son tres los aspectos más importantes mediante los cuales podría explicarse la relación entre descentralización y eficiencia. Éstos son:

1. Las formas organizacionales aparecidas a partir de la descentralización.
2. Los mecanismos de participación que se han incorporado a los modelos de gestión y que se los han identificado desde las propuestas con la participación ciudadana.
3. Flexibilización de la organización laboral en las competencias descentralizadas.

La descentralización como organización político-organizacional y administrativa requiere de la estructuración de una doble institucionalidad. Por un lado encontramos las formas institucionales y organizacionales establecidas en las leyes regionales que regulan las competencias asumidas por los niveles regionales, y por otro, aquellas que se han de constituir en el seno de las colectividades, llegándose a formar un llamado tercer sector (Bresser Pereira: y Cunill 1998).

Las transformaciones administrativas que han tenido lugar en el sector público como resultado de la descentralización se han promovido y aplicado a través de los planteamientos que integran los postulados de la gerencia empresarial eficientista. Esto ha provocado que casi este proceso aparentemente se le vacíe de su contenido político y ésta es precisamente uno de los aspectos donde los procesos de reforma del Estado en América Latina han mostrado su mayor debilidad, pues se han conver-

tido en un conjunto de propuestas destinadas, fundamentalmente, a cambiar una institucionalidad ineficiente por una eficiente. Dicha transformación o creación institucional no ha previsto aspectos inequívocos de la naturaleza de la administración pública, producto de su proceso histórico-político (aspectos socio culturales, etcétera.).

La gerencia ha sido el mecanismo de dirección en las infraestructuras cuyos servicios se han descentralizado. Seguimos a Kliksberg (1984, p. 24) cuando señala que la reforma administrativa se basa en estructuras de razonamiento reduccionistas: “La reforma se propone obtener cambios en el comportamiento de las organizaciones públicas que conduzcan, en definitiva, a una elevación de sus niveles de eficacia y eficiencia. Debe partir por ende de planteos precisos respecto a la naturaleza de dicho comportamiento, las principales fuerzas que lo determinan, sus leyes de desarrollo.”

Los procesos de modernización, y como parte de éstos, la descentralización, se han presentado como soluciones para solventar fundamentalmente estos problemas de eficiencia, mostrando debilidades como las señaladas por Kliksberg, para acometer una transformación integral de la administración pública. Veamos lo que Enrique Cabrero Mendoza (1995, p. 21/22) señala al exponer los niveles de análisis presentes en la llamada modernización administrativa.

“Se puede distinguir un primer nivel de análisis de la modernización referido al prerrequisito de eficiencia, necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumos constantes obtener incrementos en el producto, a producto constante minimizar el insumo (...) Un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de eficacia. Aquí se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales”.

En este sentido, se presenta al Estado centralizado (burocrático-populista, de economía sustitutiva) como un ente ineficiente e ineficaz. A nuestro juicio, las fuerzas desencadenantes del proceso de modernización administrativa, y la descentralización como parte fundamental de éste, están precisamente en los cambios en el modelo económico, de tal forma que el modelo administrativo preexistente no daba respuestas a los requerimientos provenientes de estos cambios.

## **La creación de nuevas instancias organizacionales**

Una cuestión importante dentro de la relación descentralización-eficiencia está directamente asociada con la creación de estructuras e instituciones. La descentralización político-administrativa, y la subconsecuente organización administrativa planteada hasta estos momentos, aparece como necesaria, pero no suficiente a los efectos de conformar una burocracia alterna a la centralizada, liberadora de creatividad local suficiente para lograr el desarrollo local. En este sentido, señala Arocena (1991, p. 21) “...Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por reforma político administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder”.

La cuestión estriba en que estas agendas político-sociales no han tenido la posibilidad de lograr conectarse efectivamente con las estructuras organizacionales formales, para lograr viabilidad; debido a que dichas organizaciones se han construido sobre la base de expectativas de eficiencia, más que sobre la necesidad de lograr desarrollo de las colectividades en las cuales estas operan; es decir, que no se ha demostrado capacidad para generar cambios a favor del desarrollo social en un grado importante.

Estas posibilidades, políticamente hablando, estarían más allá de las formalidades en lograr la estructuración de canales autónomos para la participación política efectiva de los diferentes actores locales. La realidad nos indica, por lo menos en el caso venezolano, que “la forma” de hacer política en las localidades se ha resuelto mediante la construcción de alianzas y pactos circunstanciales sobre la base de resultados nacionales y proyectos o figuras políticas nacionales para alcanzar poder o permanecer en él, y no sobre proyectos de desarrollo identificados por las regiones con visión a largo plazo.

Esta situación ha resultado, en primer lugar, en una institucionalidad local precaria que le imposibilita llevar a cabo el desarrollo local y/o regional, y, por el otro lado, en la cooptación de planes y proyectos generados en el centro de la administración, desvinculados en gran medida de las realidades y necesidades de estas localidades y regiones; en el mejor de los casos, se realiza una autonomía administrativa relativa y precaria más comprometida



política y económicamente con proyectos de desarrollo económico nacional e internacional.

### **La participación ciudadana para la eficiencia**

El tema de la participación aparece ligado formalmente hablando a los procesos de descentralización y de reforma del Estado en general, como lo expresa Finot (1999:84): "Estimular el involucramiento ciudadano en la gestión pública es ciertamente un objetivo político en sí, propio de la democratización... La participación resulta además un requisito indispensable para activar mecanismos de eficiencia en la gestión pública".

De acuerdo a esto último, la participación ciudadana que se desprende de las propuestas y procesos de descentralización no es aquella que garantice que los ciudadanos participen activamente en el diseño de la política, es más bien un tipo de participación que tiene como norte garantizar niveles óptimos de eficiencia en la ejecución de programas por parte de la ciudadanía sobre todo en áreas de competencias sociales. Es decir, que dentro del esquema organizacional-gerencial proveniente de la descentralización se requiere de una acción colectiva legítima, de acuerdo a la calidad de las demandas y criterios propios del desenvolvimiento de la economía de mercado.

En líneas generales, el término participación ha venido empleándose para designar una gran cantidad de formas de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. La participación ciudadana, desde nuestro juicio, y siguiendo a Cunill (1991, p. 56) es aquella que es "portadora de determinados intereses sociales" que se ha desarrollado en el ámbito de una nueva forma denominada pública pero no Estatal (Bresser Pereira y Cunill, 1998).

Partimos de la idea de que la participación ciudadana ha estado operando dentro de los procesos de reestructuración administrativa, más como un elemento para el logro de la eficiencia, que para la profundización democrática, y que poco a poco ha venido incorporándose a la administración del Estado.

La participación a la que nos referimos en este trabajo es aquella que tiene lugar a partir de los procesos de descentralización de infraestructuras asociadas a la economía. De esta forma los mecanismos de participación no se

expresan en la realidad del mismo modo y con la misma intensidad cuando se tratan de competencias descentralizadas vinculadas a servicios públicos y sociales o, como los denomina la ley de descentralización venezolanas, competencias concurrentes.

La participación, como un mecanismo particular que integra el instrumental gerencial de la concepción administrativa del Estado moderno descentralizado, pareciera ser un factor para desarrollar eficiencia en estas áreas de servicios sociales y producir un efecto contrario al tratarse de infraestructuras asociadas a la economía. Esto significa que al trasladar funciones de gestión y/o coadministración a las comunidades, la administración descentralizada logra, entre otras cosas, cuando se trata de servicios sociales, disminuir los conflictos típicos que se derivan de dicha prestación. Pero al tratarse de competencias de infraestructuras asociadas a la economía, la participación ciudadana introduce un elemento de conflicto que actúa en contra de la eficiencia. Ahora, se impulsa especialmente en el marco de la necesidad de llevar a cabo criterio de dirección de eficiencia con el cual este tipo de organizaciones es gerenciado.<sup>8</sup>

Como lo expresa Cunill (1991, p. 12-13), "De cualquier manera, lo que cabe resaltar es que en el contexto de los regímenes capitalistas desarrollados, la temática de la participación encuentra tanto un fundamento político como económico, según se interprete la crisis del Estado como una crisis de representatividad o de eficiencia. Primero aparece vinculada sobre todo a la necesidad de implementar formas que complementen los mecanismos tradicionales de participación política propios de las democracias occidentales. Ahora, se impulsa especialmente en el marco de llevar a cabo las estrategias de disminución del tamaño de los Estados, sea por vía de coproducción o de la transferencia directa de tareas públicas a organizaciones de transferencias a organizaciones paragubernamentales o privadas".

La participación ciudadana planteada está estrechamente asociada a la tarea de reducir el tamaño y el alcance en las responsabilidades del Estado moderno descentralizado, por vías diversas, desde el traslado de funciones a la esfera privada ciudadana, grupos de interés, ONG'S, ciudadanos organizados hasta la privatización y concesiones y/o autorizaciones de funcionamiento al sector empresarial privado, lo que se ha convertido en una división

<sup>8</sup> Para ampliar véase, Kliksberg, Bernardo (1998/1997).

social del trabajo entre el Estado y el sector no público <sup>9</sup>.

Ello sería que la ejecución de ciertas y determinadas funciones que se realizaban por parte del Estado sean trasladadas a otras instancias; estas son, por un lado, el “sector privado”, y por el otro “el tercer sector”. Para ello se utilizan dos medios: la privatización en cualquiera de sus formas, concesiones, ventas, outsourcing... (contratación de sector privado para realizar operaciones no medulares) y la “publicación” (Cunill, 1997; Vilas, 1997), es decir, sacar del contexto estatal lo público y traspasarlo a la colectividad organizada.

Este tercer sector aparece como una estrategia clave en el funcionamiento eficiente de competencias concurrentes, como parte de un modelo de “gestión para la incertidumbre”, y de búsqueda de una “organización cooperadora”. En este sentido, señalan (Gomá y Brugué s.f. 214) “Las autoridades políticas, por lo tanto, deben modificar el tipo de actuación que desarrollan, marcar prioridades y articular una red de actores que cooperen en su consecución”.

El modelo se basa entonces en la estructuración de una red, controlada desde el gobierno, que se encargue de ciertos asuntos fundamentales correspondientes con áreas sociales de la administración pública. Apreciamos una especie de intercambio de roles, nuevos fines, nuevos medios.

La propuesta del modelo descentralizado se fortalece mediante la consecución de ejecutores eficientes de la política pública; la innovación más interesante es, a nuestro juicio, lo relativo al llamado tercer sector. En este sentido, los autores señalan: “Estructurar el mercado es también lo contrario de crear burocracias administrativas públicas para proporcionar servicios. Se trata de una tercera vía, una alternativa tanto a la llamada liberal a los programas administrativos como a la conservadora para que se aparte del mercado. Se trata de utilizar la influencia pública para conformar decisiones privadas, con el fin de alcanzar fines colectivos” (Osborne y Gaebler, 1994). En este juego de palabras se trata de dejar sentado el supuesto valor central de la propuesta. A nuestro juicio, el asunto está en los fines que persigue la estructuración de este modelo, el cual apunta hacia el fortalecimiento de la eficiencia organizacional. <sup>10</sup>

<sup>9</sup> Para amplia ver: Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (1998).

<sup>10</sup> Debemos aclarar que esto es sólo parte del modelo de Osborne y Gaebler, el cual está integrado por diez items, pero que apuntan hacia fines de eficiencia económica como el objetivo primario de un Estado moderno.

<sup>11</sup> Rivas Leone (2003) desarrolla en su trabajo un conjunto de reflexiones en torno a la desarticulación de los actores políticos en Venezuela, a partir del fenómeno Chávez que pudieran dar algunas pistas iniciales para realizar un análisis en cuanto a las bases sociales con respecto a las posibilidades que la descentralización tendría en un futuro cercano.

La incorporación de la participación ciudadana como mecanismo transformador de la administración pública y la economía neoliberal se vincula, desde el discurso, a la participación ciudadana a la idea de la devolución a agentes (ciudadanos) accionadores o sujetos, las funciones que de manera tradicional fueron realizadas por el Estado. Lo que se quiere ocultar con esto es que, en definitiva, estas funciones son parte de la responsabilidad inherente a la naturaleza del Estado. De tal manera que ésta tercerización es una suerte de privatización de la política pública en áreas no sensibles a la eficiencia económica, como lo son las competencias concurrentes.

Como lo refiere Ochoa Henríquez (1996-b: 118), “para algunos autores esto es “participación cooptada”, es decir canalización de la “toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebido por las autoridades” (Fada cit por Ochoa, 1996-b: 118) tales como los servicios sociales. Veamos lo que al respecto señala Cunill (1991:16) “Tendencialmente, la práctica de la participación ciudadana sólo prevalecerá tras un fundamento tecnocrático vinculada con la necesidad de utilizarla para aumentar la eficiencia de la administración”.

Los planteamientos para la descentralización que se han efectuado apuntan al afianzamiento del modelo de gerencia pública; para esto sería necesario aumentar el control por parte del Estado sobre la ciudadanía, básicamente sobre sus intereses y demandas, fundamentalmente en las áreas más sensibles, las de interés social, para aglutinar mediante redes a las organizaciones portadoras de dichos intereses, en espacios locales geográficamente determinados. Ello daría mayor control y eficiencia por parte del Estado, porque las resultas de tal tipo de participación se presentarían como el producto de negociaciones compartidas. Se establecería de esta manera niveles de legitimidad importantes en aras de la disminución del conflicto y así preservar la dominación del Estado a través de este renovado modelo de gerencia pública, ocultando de cierta manera, el claramente identificable proceso de cooptación que viene inoculado en tales estrategias.<sup>11</sup>

Esta situación nos permitiría explicar el carácter selectivo que la participación ciuda-



dana tiene como instrumento o herramienta administrativa en procura de eficiencia en la gestión de estas infraestructuras descentralizadas; es decir, la presencia de más formas de participación ciudadana en áreas sociales (competencias concurrentes) y menos en sectores integrados por competencias asociadas a la economía (competencias exclusivas), como lo son los casos de las infraestructuras asociadas a la economía ubicadas en regiones geográficas de gran potencial económico.

### **La flexibilización organizacional descentralizada, fuente de eficiencia administrativa.**

La necesidad de eficiencia por parte de la administración descentralizada ha requerido que se introduzcan elementos para que se flexibilicen, tanto las estructuras, como aspectos clave como lo es el trabajo; en contraposición con la rigidez que impuso el modelo de bienestar y de administración centralizada. Tal flexibilización pasa por la aplicación de nuevos criterios de división técnica del trabajo. A lo interno de las estructuras se plantean nuevas formas de organización, ya no la tradicional estructura vertical, sino más bien estructuras planas de eslabonamiento horizontal, armables y desarmables, de acuerdo a los proyectos que se generen en función a los objetivos. “Es decir la búsqueda de la plasticidad organizacional, fundamentada en proyectos y equipos de trabajo” (Kliksberg; 1984:43)<sup>12</sup>. “En estas circunstancias, las organizaciones deberán adaptarse rápidamente a los cambios y funcionarán mejor en la medida que cuenten con organizaciones donde los procedimientos se tornan flexibles, las jerarquías administrativas menos formalizadas, y la participación de los ejecutivos y empleados sea más directa en la programación de las actividades.” (Torres Kong, 1992, p. 101).

Dentro de la flexibilización, la cuestión del trabajo es muy importante (obviamente que el trabajo es parte de la organización). Diríamos que es crucial en estos enfoques de moder-

nización. La *flexibilización* en el trabajo pasa por las siguientes cuestiones, según Saravia (1998:3), y siguiendo a Treu: “*flexibilidad numérica*; libertad de los empleadores para modificar sus efectivos de personal y contratación de trabajadores a título temporario o parcial; *Flexibilidad del tiempo de trabajo*; duración de la jornada y de la semana del tiempo parcial, organización del año, personalización de los horarios y *flexitime*, eliminación a las restricciones al trabajo nocturno y a los periodos de reposo obligatorio; *Flexibilidad funcional*; organización interna de la empresa, no fragmentación; no división de la mano de obra, movilidad interna; convenimientos en la remuneración; adopción de técnicas que permiten el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros tecnológicos y de información para alcanzar los objetivos organizacionales de forma competitiva.”

La administración pública para la eficiencia ha requerido de la flexibilización laboral para “contribuir a elevar los niveles de competitividad del sector público, reducir la carga presupuestaria asumida por el Estado a través de las contrataciones colectivas, y el crecimiento anual de la deuda interna proveniente de los pasivos que generan al Estado su burocracia” (Córdova, 2000, p. 136).

Se ha producido un desplazamiento del concepto tradicional de trabajo, como elemento incluyente de la sociedad moderna a un elemento excluyente por las consecuencias derivadas de la flexibilización laboral. Se ha trasladado la relación del trabajo desde el derecho público al derecho privado, al dejar en manos de los patrones y del trabajador el establecimiento de las condiciones para la relación laboral por tiempo determinado, es decir bajo condiciones acordadas entre ambos, que en definitiva deja en una situación de minusvalía al trabajador<sup>13</sup>. Al respecto, señala Cunill (1997, p. 237) “priorizar el empleo temporal en el servicio público a fin de que la administración pueda contar con un marco más flexible que posibilite reducir el costo global del trabajo.”

<sup>12</sup> Osborne y Gaebler (1994:167/168/171) proponen una organización fundamentada más en objetivos que en las normas, “Las organizaciones inspiradas en objetivos son más flexibles que las organizaciones regidas por reglas ...las organizaciones deben contar con reglas y presupuestos flexibles, la cuestión está no solamente en menos reglamentos, si no la manera de regular y el objeto de regulación, “... resulta indispensable contar con un ordenamiento jurídico que establezca un marco legal claro y ordenado; no norme más de lo necesario; incentive la modernización de las actividades productivas y favorezca la inversión -tanto nacional como extranjera y el empleo, en lugar de intentar regular la ganancia y restringir excesivamente las remesas hacia el exterior....el ordenamiento debe ser lo suficientemente flexible para englobar las distintas y complejas situaciones...” (Torres Kong, 1992:97).

<sup>13</sup> Como consecuencias observables de la flexibilización laboral tenemos según Ermida (1999); Descentramiento, por el avance e incorporación de la tecnología y disminución del número de trabajadores; Segmentación de la mano de obra, crece la informalidad y tercerización, la administración tiende a organizarse sobre la base de dos grupos, un núcleo protegido estables y una periferia inestable; Individualización, aumento e la autonomía patronal en la relación laboral, abaratamiento del costo de trabajo, todo ello tiende a la precarización del trabajo. Véase también, Whele, Beatriz (1999).

De tal forma que la flexibilización "...comprende el conjunto de medios destinados a mejorar la eficacia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ellas actúan. Implica el abandono de métodos universalistas, reglamentarios y centralizados" en favor de una actividad orientada hacia los resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto" (OCD cit por Saravia, 1998:2).

Los elementos que integran los procesos de modernización administrativa por la vía de la descentralización (participación ciudadana, flexibilización organizacional, énfasis en la cuestión del recurso humano en su capacitación para la reproducción de la eficiencia y la divulgación de sus resultados a favor de proyectos políticos) se encuentran interrelacionados ente sí, y resultan difíciles de separar en la realidad. Estos elementos conducen, desde la óptica de la teoría, al logro de organizaciones eficientes, que es el fin de estos procesos. La modernización es un medio en el cual se han centrado las propuestas, la discusión de los fines no es muy importante (Osborne y Gaebler: 1994; Matus:1997), los medios y su optimización son el centro de todos estos modelos.

Ochoa Henríquez (1996-b: 127), al referirse a este fenómeno señala "La tendencia es hacia la tecnocratización de aparato público de la región, es decir, hacia el uso de la racionalidad economicista a la cual se subordinan los requerimientos de profundización de la democracia y de bienestar social. El proceso de tecnocratización tiene lugar en el marco de un discurso de democratizador y de eficiencia con una connotación técnica, neutral que intenta servir de instrumento de legitimación del Estado tecnocrático. Estrategias que pudieran favorecer la profundización de la democracia, tales como la descentralización político-territorial y la participación ciudadana, son en la práctica medios que apuntan hacia la promoción de una economía liberal y hacia la eficiencia del Estado"

## Conclusiones

Finalmente queremos puntualizar los siguientes aspectos con relación a la discusión teórica presentada.

Tradicionalmente el problema de la descentralización en la experiencia venezolana ha sido abordado teóricamente desde elaboraciones extraídas de la gerencia empresarial moderna, que apunta a cambios de orden institucional con arreglo a las exigencias provenientes de los cambios ocurridos en los procesos de organización de la economía, presentes en el ámbito mundial desde finales de la década de los años setenta. Esta visión teórica ha traído como consecuencia que no se consideren con la suficiente importancia aspectos que le son propios al fenómeno de lo público, de acuerdo a su naturaleza, en un intento por vaciar de contenido político y llevarlo al razonamiento de la meramente técnico institucional, lo que ha contribuido a una concepción limitada a nuestro juicio del problema como fue expuesto.

Los cambios ocurridos por la vía de la descentralización son fenómenos políticos que han de ser analizadas más allá de lo técnico. Dichas transformaciones colocan en relieve el juego político en un escenario democrático distinto al desarrollado en el marco del modelo de sustitución de importaciones.

La propuesta venezolana para la descentralización se ha construido en gran medida sobre el enfoque teórico neoliberal en tanto que la misma persigue el desmontaje de la capacidad y autonomía del Estado con relación a amplios espacios económicos y sociales, sobre todo en aquellos espacios estrechamente asociados al funcionamiento de la economía. Se requiere una revisión de los fundamentos y objetivos del proceso de descentralización, puesto que desde una primera aproximación representaría una estrategia que pudiera aportar oportunidades a los objetivos de operar cambios a favor de la profundización de la democracia y el desarrollo económico sustentable.



## Referencias

Arocena, J. (1991). Algunas dimensiones del concepto de descentralización en Descentralización Política y Consolidación Democrática, Europa y América del Sur. compilador- Editor, Dieter Nholen. Editorial, Nueva Sociedad, Colección Síntesis, Caracas, Venezuela.

Bobbio, Norberto (1994). El Futuro de la Democracia. Tr. José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México.

Bozo (1996:71)

Bresser, L. y Cunill, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo, (CLAD), Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Bresser, L. (1999). *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. tr. Carlos Sánchez. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, (CLAD), Teudeba, Caracas, Venezuela.

Bresser p., L. (1997). "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil" en *Reforma y Democracia* Nro. 6. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, Venezuela.

Bozo, A. (1996). "Concertación Política entre actores Sociales: el reto de la Democracia venezolana", en: Fronesis, Vol. 3, abril. Instituto de Filosofía del Derecho. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Cabrero, E. (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Ciudad de México, México.

Cavarozzi, M. (1991). "Mas allá de las Transiciones a la Democracia en América Latina", en: *Nueva Época Revista de Estudios Políticos*, Nro.74.

Copre. (1989). *La Descentralización: Una oportunidad para la Democracia*. Vol. 4. Comisión Presidencial para la Rreforma del Estado. Caracas, Venezuela.

Córdova, E. (2000). "La Flexibilización laboral en los entes descentralizados de competencias exclusivas" en *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, Vol. 4 Nro. 2, Diciembre, universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas, Venezuela.

Coraggio, J. (1999). "¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?. en *Nueva Sociedad*, Nro. 164, Noviembre - Diciembre Caracas, Venezuela.

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela.

De La Cruz, R. y otros.(1992). *Descentralización. Gobernabilidad. Democracia*. Editor Helena González; Nueva Sociedad, COPRE-PNUD, Caracas, Venezuela.

De Mattos, C. (1989) "Falsas Expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción" en *Nueva Sociedad*, Nro.104, Noviembre-Diciembre, Caracas, Venezuela.

Dhal

Ermida, O. (1999). "Globalización y Relaciones Laborales", en: *Revista Venezolana de Gerencia*, Nro. 9, Diciembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Finot, I. (1999). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", en: *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, Nro. 15. Octubre, Caracas, Venezuela.

Giordani, J. (1991). "*La Privatización en Venezuela: Un Destino para las Nuevos Conversos*". 293/311. Cuadernos de CENDES. Abril -dic. Nro. 17/18. Publicaciones del CENDES, Caracas, Venezuela.

Goma, R y Brugé Q. (s.f.). *Nuevos modelos de Gestión y Organización Pública*. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Haldenwang, C. (1990). "Hacia un concepto politológico de la Descentralización del Estado en América Latina", en: *Revista EURE*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. XVI, Nro. 50, Diciembre, Santiago de Chile, Chile.

Held, D. (1993). *Modelos de Democracia*. Edit. Alianza Universidad, Ciencias Sociales, Madrid, España.

Ianni, O. (1999). "La era del globalismo", en: *Revista Nueva Sociedad*, Nro.163,Septiembre-Octubre, Caracas. Venezuela

IESA. (1997). "Democratización del Capital": Aspiraciones y realidades", en: *Revista Debates IESA*, Vol. 2.4 abril-junio, Caracas, Venezuela.

Kliksberg, B. y otros. (1984). *La Reforma de la Administración Pública*, en: *América Latina*. Madrid, España: Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Administración Pública en América Latina.

Kliksberg, B. (1997). "Hacia una Gerencia social eficiente, Algunas Cuestiones Claves", en *Revista venezolana de Ciencias Sociales*, Vol. 1, Nro. 1, Universidad Nacional Experimental Rafael Maria Baralt, Cabimas, Venezuela.

Kliksberg, B. (1998). "Seis Tesis no Convencionales sobre Participación", en *Revista venezolana de Gerencia Año 3, Nro. 6*, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Lechner, N. (1993). "A la búsqueda de la Comunidad perdida", en: *Liberación y Desarrollo en América Latina*" CEP..

- Martínez, I. (1995) “*Mercado y Neoliberalismo en Venezuela*”. Colección Gumilla, Fundación Centro Gumilla, Nro. 34. Caracas, Venezuela.
- Martínez (1995:51-55)
- Matus, C. (1997). *Los tres Cinturones del Gobierno*. Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.
- Ochoa, H. (1995). *Empresas Públicas y Dirección Tecnocrática en Venezuela*. (1984-1991). Edit. EDILUZ. Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa, H. (1996b). “Tendencias tecnocráticas del aparato público latinoamericano”, en: *Estudios Latinoamericanos*, Año III, Nro. 5 enero-junio Facultad de Ciencias política y Sociales, México
- Osborne, D. y Gaebler, T.(1994) . *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós, Barcelona, España
- Rincón, E. (1997). *La Investigación de Mercados en la Gestión Gubernamental*. Revista Ciencias de Gobierno, Nro. 2, Maracaibo, Venezuela.
- Rivas, J. (2003) “*La desarticulación de los actores políticos en Venezuela. Reflexiones del fenómeno Chávez*”. L'institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, España. En [http://www.iigoiv.org/documentos/?p=5\\_0085](http://www.iigoiv.org/documentos/?p=5_0085) (19/08/03).
- Sánchez, (2000). “*Tendencias Globales. De la descentralización a la regionalización*”. En *Nueva Sociedad*. Nro. 166, Marzo-Abril, Caracas, Venezuela.
- Slater, D. (1998) “Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales”, en: *Revista Nueva sociedad*, Nro. 156, Caracas, Venezuela.
- Saravia, E. (1998). “*La situación del personal de la administración Pública*”, Documentos internacionales, Nro.1, Abr. (Seminario sobre la Situación Pública del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina.(1997 Abr. 24-25:Santo Domingo, República Dominicana.) CLAD; PNUD, Comisión Presidencial para la reforma y Modernización del Estado.
- Saxe-Fernandez, J. (1997) “Globalización y regionalización: ¿nueva etapa capitalista?”, en: “*Cultura y Política*”. No. 8, Primavera, Universidad Autónoma de Metropolitana de Xochimilco, México, D.F., México.
- Sonntag, R. (1998). “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en: *Reforma y Democracia* Revista del CLAD. Nro. 12. Octubre. Caracas, Venezuela.
- Sonntag, R. (1998). “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza”, en: *América Latina hacia el siglo XXI* en *Reforma y Democracia* Revista del CLAD. Nro. 12. Octubre. Caracas, Venezuela.
- Torres, W (1992). *Reforma del Estado en los Países de América Latina: La tarea de la década de los noventa.*, en: Aspectos Metodológicos y Conceptuales para Orientar Procesos de Reforma del Estado, Serie Concurso de Ensayos, CLAD, Nro. 3, Caracas, Venezuela.
- Vilas, C. (1997). “La Reforma del Estado como Cuestión Política”, en. “*Cultura y Política*”. Nro. 8, Primavera, Universidad Autónoma de Metropolitana de Xochimilco, México, D.F., México.
- Whele, B (1999). “Trabajo, inclusión y exclusión social. De la globalización de la economía a la globalización de la pobreza”, en: *Nueva Sociedad*, Nro. 164,Noviembre-Diciembre, Caracas. Venezuela