



Revista de Ciencias Sociales (Ve)

ISSN: 1315-9518

cclemez@luz.ve

Universidad del Zulia

Venezuela

Córdova Jaimes, Edgar

Descentralización política administrativa en Venezuela: aproximaciones teóricas  
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. VIII, núm. 3, septiembre, 2002, pp. 433-448

Universidad del Zulia

Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28080305>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Descentralización política administrativa en Venezuela: aproximaciones teóricas

Córdova Jaimes, Edgar\*

### Resumen

El presente trabajo tiene por objeto presentar un conjunto de aproximaciones teóricas que desde una óptica alternativa explicarían el fenómeno de la descentralización en Venezuela. Estas reflexiones abarcan tres ejes que vinculan a este proceso con tres aspectos clave como lo son: la autonomía regional y/o local; la privatización como mecanismo accionador de procesos de modernización y finalmente la vinculación con la democracia. Ubicamos a la descentralización como parte de los procesos de modernización administrativa puestos en boga en América Latina a partir de finales de los 70 a propósito de las presiones originadas por las modificaciones del modelo económico que requerían una administración eficiente para lograr insertarse en las exigencias impuestas por el avance de la globalización. Las economías de sustitución de importaciones se vieron desplazadas por la implantación del modelo económico de mercado. A los fines de la investigación se recurrió a la revisión crítica de las fuentes bibliográficas y documentales, colocando en tensión con la realidad las propuestas teóricas.

**Palabras clave:** Descentralización, modernización administrativa, administración pública, Venezuela.

### *Political Administrative Decentralization in Venezuela: Theoretic Approximations*

### Abstract

The purpose of this paper is to present a series of theoretical approximations which explain the phenomenon of decentralization in Venezuela from a different perspective. These reflections cover three interlinking aspects which are related to this process, three key points which are: regional and/or local autonomy; privatization as a trigger mechanism for modernization processes ; and

Recibido: 01-11-15    Aceptado: 02-09-20

\* Profesor de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. Cabimas, estado Zulia, Venezuela. E-mail: cordovae@iamnet.com

finally their relationship with democracy. Decentralization is part of the modernization process which came into vogue toward the end of the 1970s in Latin America due to pressures experienced by modifications in the economic model that now required efficient administration in order to link up with the process of globalization. The economy of substitution of imports was replaced by the economic market model. In this research a critical review of bibliographical material and documentation was carried out, placing emphasis on the realities of the theories proposed.

**Key words:** Decentralization, administrative modernization, public administration, Venezuela.

## Introducción

Como resultado de los cambios mundiales que se producen en el modelo económico a partir de los 80, la reforma político-administrativa del Estado se convierte en una de las cuestiones más significativas de la propuesta para superar la crisis que deviene producto de dichos cambios económicos. En Venezuela la crisis se manifiesta con motivo del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y consecuentemente del modelo de administración pública que se gestó a partir de 1958 con el establecimiento de la democracia, la base de este modelo lo constituyó el gasto social y la expansión de la administración pública, cuya estructura de núcleo alrededor del poder central como mecanismo de control político, este modelo es denominado por algunos autores como Burocrático-Populista (Ochoa Henríquez; 1995).

Con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984, se inicia institucionalmente el proceso de transformación del Estado venezolano. El tema de la necesidad de transformar el Estado se había convertido en uno de los elementos recurrentes en la agenda política venezolana desde mediados de los años setenta, pero que no había tenido la suficiente fuerza política para convertirse en un objetivo real del go-

bierno. El Proyecto de la COPRE se inscribe formalmente, en la necesidad de profundizar la Democracia por la vía de la participación ciudadana, el aumento y mejoramiento de los servicios públicos, para que con ello, según el proyecto COPRE, hacer más eficiente al Estado. De tal manera que la COPRE estableció un portafolio de proyectos integrados por: la descentralización político territorial, la profesionalización de la administración pública, la reforma de la administración central, la simplificación administrativa, reforma del poder judicial, reforma del sistema electoral y la privatización de un conjunto de empresas y servicios que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado.

Estos procesos de transformación de la administración pública son el telón de fondo del plan de reestructuración económica, que en el caso de Venezuela, tiene su inicio de manera tardía si se le compara con otros países de América Latina, debido inicialmente a las condiciones favorables de orden económico que el país poseía, por su carácter de productor y exportador de petróleo. Este proceso de reestructuración económica tiene su primera expresión en el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez, mediante la aplicación de un plan denominado el "Gran Viraje", a lo que siguió un proceso de transformación integrado por una serie de agendas y "paquetes econó-

nicos”, en una suerte de ensayo y error, que perseguían el establecimiento de una economía fundamentada en la eficiencia, de acuerdo a los requerimientos de la economía globalizada, que hacían presión sobre la formulación y ejecución de políticas.

En Venezuela, este proceso ha seguido un modelo similar a las experiencias de otros países de la región, en una especie de homologación de recetas prescriptivas tendientes al establecimiento de condiciones favorables a la dirección de eficiencia que se le ha querido imprimir a la administración pública. Dicho proceso se inició mediante un cambio de orden institucional, como mecanismo para facilitar que los planes de ajuste económico pudieran tener viabilidad instrumental, ello dio lugar a la aprobación, entre 1989 y 1991, de un conjunto de leyes que dan paso al establecimiento de un “piso político”, para el desarrollo de la reforma administrativa, entre ellas muy especialmente la descentralización, es así como se aprobaron los siguientes instrumentos legales: Ley de Elección y Remoción de Gobernadores; Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; Modificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal; Modificación de la Ley del Sufragio y Ley de Licitaciones.

La descentralización es considerada por la COPRE, como la línea de acción maestra dentro de la Reforma del Estado, pero con una visión a nuestro juicio vinculada al funcionamiento del aparato público, es decir, al cómo el Estado ha realizado su proceso ejecutivo, quedando en un segundo plano la cuestión de los fines del mismo, es decir que los criterios de dirección de la acción gubernamental, el acento ha estado principalmente al cómo, y no al para qué y para quienes a pesar de ello formalmente encontramos definicio-

nes que declaran objetivos tanto de democratización como de búsqueda de eficiencia, “La descentralización es uno de los ejes de la reforma diseñado para dar respuesta al reclamo social de mayor acceso a las decisiones y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos y la administración” (COPRE, 1989:14).

Una visión más integradora de la cuestión “fines y medios”, estaría en los planteamientos realizados por Lara, cuando señala “la descentralización antes que una operación meramente técnica encaminada a introducir nuevos modos de gerenciar la cosa pública, es un proceso político que persigue la redistribución del poder en el seno de la sociedad” (Lara, 1991:1). Se revela un reconocimiento de que la reforma del Estado, no es una mera reestructuración de procesos administrativos, y que es un proceso de una inmensa complejidad politológica, ya que tiene que ver directamente con la estructuración del poder y sus actores, con una visión del poder en el marco de la participación democrática, en la cual los fines del estado y de la administración pública atañen a necesidades y aspiraciones ciudadanas, que tradicionalmente han sido cooptados por la fuerza centrífuga del centralismo y sus mecanismos de distribución mediatizada del poder.

En términos generales, la descentralización ha puesto el acento en tres discusiones:

1. La centralización y autonomía regional, que ha dado lugar a diversas posturas y análisis, pero que ha sido resuelta en el proyecto y en la experiencia, mediante enfoques que tienden a privilegiar una mayor autonomía a favor de nuevos mecanismos de acumulación, así como la discusión sobre las intenciones y capacidades de las regiones y lo local para asumir los procesos de planificación que garanticen un proceso político autónomo.

2. Una segunda discusión estaría relacionada con la privatización como mecanismo de eficiencia y reducción del tamaño del Estado, que son dos elementos fundamentales para la existencia de la economía de mercado. En el marco de la descentralización de competencias se han creado instancias organizacionales de diversa índole, con operatividad privatizada y la valorización e incorporación de la gerencia pública como mecanismo racionalizador de la función pública, ello dentro del marco de lo que se ha denominado modernización de la administración pública.
3. Una tercera discusión, estaría relacionada con la participación como mecanismo democratizador, la introducción de cambios en la relación de la sociedad civil con el Estado, de ese Estado inmediato (lo local, lo regional) y de este con el centro, o como lo plantean algunos analistas, acercar la ciudadanía con los procesos de toma de decisiones, e incluso en la ejecución de la política, la revaloración de la participación ciudadana dentro del proceso de descentralización se ha ubicado en una re-conceptualización de la democracia de orientación neoliberal.

En la práctica, la descentralización en Venezuela se ha desarrollado básicamente hacia el ámbito estatal, (nivel intermedio) teniendo un tímido impacto en el ámbito municipal, ello ha ocasionado que la participación de las colectividades en la toma de decisiones en el nivel municipal, aún no se haya producido plenamente. De tal forma que este proceso se ha limitado a la distribución territorial del poder entre las élites de las regiones y no ha introducido cambios significativos en la distribución vertical del mismo.

Las áreas que con mayor impulso se han transferido a los Estados son; puertos, ae-

ropuertos, puentes y carreteras, este resultado a nuestro juicio, atiende a la lógica del proceso de descentralización, como lo es la creación de condiciones favorables para la eficiencia, estas áreas son definidas por la Ley de Descentralización, como “competencias exclusivas”, las cuales hemos denominado dentro de la investigación, “ Infraestructuras para el Servicio de la Economía ”; ello debido al valor agregado que le dan a la producción y prestación de bienes y servicios. De tal forma, que el Estado, dentro del contexto de cambios económicos, requiere de un aparato público, “descentralizado y eficiente”, que sea capaz de garantizar el crecimiento económico, en el cual el protagonismo del sector privado resulta fundamental.

En el discurso, la descentralización se presenta como la vía para solventar los desajustes provocados por la crisis; en lo político, participación ciudadana, acceso a servicios sociales, en lo económico, eficiencia (crecimiento), en la práctica el proceso ha privilegiado una reestructuración de corte estructural-institucional, ignorando procesos de orden socio-político. Cabría preguntarse, dada la experiencia y características en materia de descentralización en Venezuela por más de diez años, lo siguiente: ¿hacia dónde apunta la descentralización?; ¿el Estado venezolano ha logrado o está logrando los objetivos políticos implícitos de democratización que la inspiran en el discurso?, y si no los ha logrado, ¿qué cambios deben operarse dentro del proceso de descentralización para lograr dichos fines?.

## **1. Los ejes de la discusión teórica**

En América Latina para la década de los años ochenta, se produce según Arocena, “una conexión entre la problemática de naturaleza institucional, sobre la descentraliza-

ción y la que se sitúa en el campo socioeconómico sobre desarrollo regional y local” (Arocena, 1991: 17), lo que facilitó en palabras del autor, conectar con mayor facilidad los proyectos de reforma constitucional a las alternativas en términos de desarrollo, es decir que se desarrolló una visión multivariable del asunto en la cual, representantes de diferentes disciplinas debaten: planificadores, sociólogos, politólogos y juristas, en un intento por clarificar conjuntamente el problema.

No puede perderse de vista que esta conexión, a la cual hace referencia este autor, de áreas problemas, se genera en un contexto de transición democrática en la mayoría de los países de la región, estamos entonces en presencia de la revalorización de las libertades y de la participación como mecanismos “accionadores” del modelo de democracia que intentaba instalarse, pero no de cualquier tipo de democracia, se trata de un tipo de democracia de corte liberal, en la cual los problemas sociales dejan de ser colectivos y se individualizan. Venezuela dentro de este contexto, era para la época, el país con mayor tradición democrática, poseedor de una economía que apenas se encontraba enfrentando los primeros signos visibles de su crisis, lo cual otorgó, en palabras de Levine (1995) de cierto excepcionalismo, que permitió que este proceso de reforma administrativa se instalara tardíamente.

En términos generales algunos autores que han promovido la descentralización, y hasta aquellos que han intentado realizar análisis alternativos en sus definiciones para el proceso, han señalado cuestiones como las siguientes:

La descentralización político administrativa es: un “medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individua-

les, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria” (Borja, 1987 cit. por De Mattos, 1989: 119), por otra parte señala lo siguiente “la descentralización hoy parece consustancial con la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir; a) ampliación del campo de derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas”, Rondinelli por su parte señala; “puede facilitar la articulación e implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a sus líderes políticos a identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo” (Borja, 1987 y Rondinelli, 1981, cit. por De Mattos 1989).

A continuación presentaremos los tres ejes, que a nuestro juicio dominan o han dominado los intentos por explicar la descentralización, por supuesto que esto constituye un proceso de revisión o aproximación, no acabada del problema, sólo pretendemos iniciar una discusión sobre tres cuestiones que consideramos básicas en este tema.

### **1.1. Descentralización y Autonomía Regional**

La centralización constituye una de las características más notorias de la administración pública en América Latina, es decir que la elaboración de la política y el control de su ejecución han estado estructurados alrededor del poder en la ciudad en la que los poderes centrales tienen su asiento, es decir donde se realiza a plenitud el poder, la admi-

nistración a niveles inferiores como el regional (nivel intermedio) y el local, han servido de elemento de control político y legitimación del poder central.

El conflicto entre centralistas y descentralizadores ha marcado buena parte de la historia de los países de América Latina, el debate ha estado dominado por la corriente liberal del siglo XXI “el liberalismo se expresa a través de dos registros diferentes, por un lado, se plantea un orden basado en funciones racionalmente restringidas, monopolizadas por el Estado-Nación, de tal manera que la centralización del poder político se convierte en garante de libertades y derechos individuales. Por otro lado el liberalismo-contractualista, inspirará una concepción descentralizadora, que parte del supuesto de que la democracia solo es posible en unidades territoriales a pequeña escala.” (Ternavasio, 1991, cit. por Arocena 1991, 18).

El conflicto se fue materializando a favor del primero de los enfoques, llegándose a la construcción de lo que Cavarozzi (1991) ha denominado “la Matriz Estado Céntrica”, modelo que ha dominado la organización del aparato público Latinoamericano durante el siglo XX, y es precisamente este modelo de organización político administrativo el que intenta desmontar el proceso de descentralización, que con aires renovados y bajo los postulados del neoliberalismo se inicia en los dos últimos lustros del siglo XX, es así como de forma clara el proceso de descentralización afecta a las bases materiales del Estado, la población y el territorio.

El debate entre los centralistas y autonomistas sigue vigente hoy día, en muchos países de América Latina dando vida al proceso de descentralización, convirtiendo lo local como el escenario natural, en el plano formal para la planificación y participación. En pala-

bras de De Mattos (1989), la descentralización ha sido propuesta como medio para lograr el desarrollo local, pero no es sino hasta ahora cuando de manera revitalizada toma mayor fuerza; según el autor, las razones apuntan hacia dos cuestiones, cada una representada por los dos grupos: los teóricos de desarrollo local y los partidarios de ciertas teorías neoliberales.

En el primero de los casos, es decir de los teóricos del desarrollo, pareciera que la adhesión al proceso se encuentra en la precariedad y fracasos de las diferentes recetas que se han aplicado para la solución de los desfases y desigualdades territoriales producto del desarrollo del capitalismo en los países de la región, y por otro lado, en el caso de los representantes de las teorías neoliberales, responde a los cambios que han afectado al capitalismo desde las décadas los años setenta, estos cambios se han producido al amparo de la revolución de la ciencia y la tecnología, los cuales han impactado significativamente las condiciones para la revalorización del capital y las modalidades para la organización social del trabajo (Castells, 1985 cit. por De Mattos, 1989, 120).

En este contexto de ideas, ha tendido a profundizarse, según De Mattos (1989), las discrepancias estructurales entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales ganancias) y aquellos procesos controlados por el poder (actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los capitalistas individuales)(Offe, 72 cit. por De Mattos, 1989, 120). Los que sostienen las tesis reformistas que se han puesto en boga en América Latina, ven 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 una mayor demanda

para la puesta en marcha de los procesos de Reforma del Estado, es así como el problema teóricamente hablando, de la reforma del Estado ha terminado por resolverse a favor de los postulados neoliberales.

Desde esta óptica planteada por De Mattos, los procesos controlados por el poder revisten un obstáculo para el logro del crecimiento y la eficiencia, estos procesos controlados por el poder se realizan en los diferentes niveles de la administración incluyendo al local, de tal forma que siguiendo esta lógica dominante, la salida planteada pasa por la transformación de las estructuras y contenidos de la política pública destinada a operar cambios en el relacionamiento de la sociedad con el Estado, y de los mecanismos mediante los cuales la administración delegaría en terceros, entre ellos muy especialmente el sector privado, funciones y procesos, (descentralización, desburocratización, privatización etc.) es decir el establecimiento de un conjunto de condiciones que faciliten el favorecimiento de aquellos procesos controlados por el valor, de tal forma, que según esta lógica, estos, procesos controlados por el valor, al llegar a un punto determinado, fortalecerían a aquellos que son controlados por el poder.

Desde el punto de vista de los localistas, tal y como los define De Mattos, es decir los que representan las teorías del desarrollo local, la cuestión estaría planteada por una serie de supuestos, que a decir del referido autor serían discutibles, tales como: a) que es posible la existencia de cierto grado de autonomía política local; b) que los grupos sociales dominantes locales pueden generar un consenso para actuar en función de un interés general local; c) que ese interés local general, expresa los intereses de los sectores populares locales; y d) que es necesario que ese interés general local, se vertebre en un proyecto político alter-

nativo (Boisier, 1988 cit. por De Mattos, 1989: 122).

A pesar que el discurso descentralizador prevé ciertos grados de autonomía local, es decir de generar proyectos de desarrollo alternativos a los planes nacionales, “este supuesto no se compadece con lo que se observa en el plano de la realidad: los avances de los procesos de integración económica o territorial y de unificación de los mercados internos de factores y mercancías bajo el dominio de relaciones capitalistas de producción (integración que se sitúa en el contexto de una creciente internacionalización), se han reducido en la continua intensificación de las articulaciones entre diversas actividades ubicadas en diferentes lugares de un mismo territorio nacional, en este aspecto las colectividades han pasado a ser parte de una totalidad nacional (De Mattos, 1989: 122).

Por su parte Lechner (1992: 84) introduce el concepto de fragmentación como fenómeno en desarrollo, paralelo a la globalización, en tal sentido señala, “el fin de siglo está marcado por una gran tensión, el doble proceso de globalización y fragmentación. Por un lado asistimos a un proceso acelerado de globalización económica; por otro lado observamos una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre los países, pero más grave aún es la aceleración de desintegración al interior de cada país(...)la segmentación se hace más rígida, dificultando mecanismos de movilización social”.

## **1.2. Descentralización y Privatización**

Este eje de la discusión teórica, tiene relación directa con la crítica formulada desde el neoliberalismo al papel del Estado benefactor (Welfare State) que se desarrolló como



mecanismo legitimatorio de los regímenes democráticos como el venezolano en la región latinoamericana. Esta crítica encuentra su mayor dimensión en el funcionamiento administrativo del sector público como producto de los cambios en las condiciones económicas que le dieron lugar. 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 y delegar la ejecución de la política al sector privado y a un tercer sector conformado por los ciudadanos. Esta delegación ha presentado varias formas privatizadoras: concesiones, autorizaciones de operación a empresas privadas en estructuras descentralizadas, *outsourcing* y otras. Ello ha representado el camino que garantizaría a los nuevos esquemas de “gerencia pública” y a la concreción de la eficiencia como criterio de dirección supremo.

Como lo plantea Boisier, “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” (Boisier/Silva, 1990, cit. por Arocena, 1991: 20)

En este eje se distinguen dos elementos importantes, presentados como la alternativa al Estado ineficiente, por un lado encontramos el papel que se le asigna desde el neoliberalismo a la empresa privada, a la cual se le adjudican las condiciones necesarias para la ejecución de funciones que antes fueron del Estado, no sólo en aquellas productivas y comerciales, también en las 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 estruc-

tura administrativa e institucional para facilitar que la empresa privada pueda asumir la ejecución de la producción y 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, también poseedora además, 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, estos planteamientos han encontrado eco en los planificadores y promotores de la reforma del Estado en América Latina, diseñando un llamado tercer sector, que según los planteamientos no correspondería ni a lo estatal ni al sector privado, es un tercer sector que actuaría en la esfera de lo público o como lo define Cunill (1997) sacar de la esfera estatal lo público. “

A nuestro juicio, y siguiendo la definición que nos ofrece Boissier, estaríamos en presencia de un proceso de privatización, al llevar actividades propias del Estado en manos de privados sean estas estructuras empresariales o vecinos organizados, en este último caso estaríamos en presencia de una especie de privatización de la política pública, mediante esta estrategia la administración pública se hace más eficiente y menos responsable frente a la sociedad en el diseño y ejecución de la política.

La privatización encuentra su explicación en los postulados del neoliberalismo, que plantea un Estado concentrado en actividades protectoras del desarrollo económico, como finalidad del estado eficiente. El neoliberalismo, es una reelaboración de la ideología liberal, realizada fundamentalmente por autores centroeuropeos y estadounidenses a lo largo

del siglo XX. Este paradigma centra su construcción teórica, entre cosas tales como auto-determinación del hombre por encima de la comunidad, es de decir la búsqueda de objetivos y metas de forma individual.

Como resultado de la crisis económico-política vivida por las sociedades industrializadas (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, y Alemania), para la década de los años setenta, éstas introducen, como salida de la misma, una serie de enfoques orientados a modificar las interrelaciones del Estado con la estructura económica Industrial y el colectivo social”, es así como se inician entonces las corrientes teóricas socio-políticas orientadas a combatir: el intervencionismo estatal, el colectivismo, los llamados mitos de la igualdad y la participación política. Estos movimientos han recibido el nombre de la “nueva derecha” y dentro de sus vertientes ideológicas se ubica fundamentalmente el “Neoliberalismo”, representado por las escuelas económicas norteamericanas y en especial por los creadores y defensores de la economía monetarista y de competencia de mercados (Mudarra; 1989: 409).

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, “ 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 preten-

sión 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” (Saxe\_Fernández; 1997:41), de tal modo que el proceso de privatización se convierte en el elemento de acción central de estos nuevos enfoques de transformación político-administrativa.

Sonnang (1998: 11) señala que la globalización tiene al menos dos referentes, uno es el llamado pensamiento único, o sea, aquella mezcla de neoclasicismo económico y neo-conservadurismo político a la que se refiere el término neoliberalismo. Este pensamiento, según el autor, visualiza la globalización como un todopoderoso proceso tecnológico que transforma la esencia misma del sistema social vigente: el capitalismo es irresistible e irreversible, económico, social, político y cultural, se autorregula(en el sentido de no depender de decisiones y escogencias de actores) y marca su victoria final por cuanto la única vía de sobrevivir para todas las sociedades es amoldarse a él.

Sobre este pensamiento único que señala Sonntag (1998), se fundamenta la visión optimista de los propulsores del neoliberalismo y de los procesos de reforma administrativa, tal y como lo indica Bodemer (1998:55) al referirse al tema de la globalización y su versión optimista, “ La versión optimista, que encuentra sobre todo acogida entre los neoliberales, ve en cambio en los procesos de globalización el surgimiento de una nueva era de riqueza y de crecimiento con oportunidades para nuevos actores, para los hasta ahora perdedores y también para los pequeños países. Según esta visión, la globalización de la producción y los mercados mejora las oportunidades de acrecentar las ganancias a nivel

mundial, sobre todo en las naciones industrializadas y en algunos de los países en desarrollo, aunque reconoce que agudiza las luchas distributivas a nivel nacional e internacional, se sostiene además que el impulso proveniente de los países en desarrollo es cada vez más importante para el crecimiento del comercio las inversiones y las finanzas que generan oportunidades para un desarrollo social y ecológicamente sostenible.

El segundo referente señalado por Sonntag (1998), se refiere a la sociología histórica, que ve en la globalización, por un lado, la expresión contemporánea de la mundialización, tendencia inherente al capitalismo desde que nació hace 500 años, y por la otra una etapa más en un ya largo proceso de crisis, iniciado a finales de los sesenta/ comienzos de los setenta, con numerosos altibajos coyunturales cuya tendencia general, sin embargo apunta hacia su progresivo agravamiento.

Para Bodemer (1998:55) la versión pesimista, de la globalización, sobre todo para los de izquierda, es la encarnación del mal. La globalización sería la constatación tardía de las profecías de Carlos Marx, o mejor de Hilferding (“el capital financiero”), es decir del predominio del capital, el imperialismo, el poder hegemónico de una minoría sobre las mayorías que provocarían la marginación definitiva de las masas y de los países del tercer mundo, una versión menos dogmática vincula a la globalización al socavamiento del Estado de bienestar que resulta de la competencia en el mercado mundial, con la pérdida de empleos e ingresos y de la seguridad laboral y material, con la nueva pobreza, el aumento de la desigualdad. pérdida del poder de los ciudadanos, la dictadura del capital, la desestatización la despolitización y el retroceso de la democracia.

A nuestro juicio, lo que Bodemer denomina “versión pesimista”, es lo que llamamos

“visión alternativa” al pensamiento único sobre el cual se soporta el avance del neoliberalismo y sus fórmulas naturales de regulación y ajuste, seguimos a Sonntag cuando señala” Podemos ver en los fenómenos de creciente y permanente desempleo, pobreza cambios en y disputas por la hegemonía en el sistema económico mundial, deslegitimación del Estado nación, etc. signos lo suficientemente importantes y masivos como para dudar que el sistema vuelva a funcionar de la misma manera, meramente con algunos ajustes....me adhiero a la posición de aquellos que piensan que estamos frente a una crisis sistémica o bifurcación sobre cuyos resultados no existe ningún tipo de certidumbre” (Sonntag, 1998: 15).

Como hemos señalado con anterioridad, la descentralización es el producto o una de las salidas propuestas para solventar la crisis proveniente del agotamiento del modelo económico que se desarrolló en América Latina en tiempos de crecimiento interno, al respecto Nogueira (1999: 97), expone la complejidad entre los problemas de desarrollo y las propuestas de reforma y rediseño del Estado, derivada de la crisis producida por el *triple agotamiento*, según el autor, en primer lugar del modelo de desarrollo, que impulsó el capitalismo en el curso de los dos últimos siglos: agresivo, depredador de la naturaleza, impulsador, de la producción intensiva de bienes y servicios superfluos, basado en la subordinación de la ciencia y de la tecnología a los dictámenes de la producción mercantil, crónicamente incapaz, junto con el progreso técnico y con la superproducción de bienes, patrones superiores de vida colectiva, de trabajo y de distribución de la renta.

A continuación se presentan de forma general algunos de los rasgos más resaltantes de la corriente neoliberal que es en definitiva, la forma de pensamiento por medio del cual se

ha promovido los procesos de reforma y ajuste, y por ende la descentralización.

1. La libertad formal por encima de la material, es decir la ausencia de prohibiciones para lograr los medios de satisfacer necesidades en el orden material.
2. El contrato como modelo de vida política, se refiere a convenciones que los individuos efectúan sobre la base de sus libertades soberanas tales como; leyes, organización de la administración pública y otros.
3. El mercado como el escenario de la economía, el neoliberalismo deja la mayor parte posible de la economía en manos del mercado libre (mercado desregulado, sector privado), 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 este.
4. En relación con el ámbito social, para los neoliberales, éste consiste en un mercado libre en el que cada cual obtiene de los demás la colaboración que puede ser comprada, de tal forma que no hay un reconocimiento social de las necesidades de las personas ya que la lógica del mercado no entiende de necesidades sociales si no de demandas, así los derechos sobre garantías sociales (educación, trabajo, vivienda, salud entre otros) que tienen rango constitucional quedan sujetas al desempeño de cada individuo en el mercado, cuyo acceso sería posible gracias al aseguramiento de las garantías económicas por parte del Estado, de acuerdo a lo expresado hasta ahora estos derechos sociales tienen un sentido tutelar sobre la liber-

tad material mientras que las garantías económicas protegen la libertad formal (Martínez; 1995:51-52).

El proceso de descentralización lo ubicamos como un elemento instrumental del neoliberalismo y del contrato que las sociedades de América Latina han de asumir para alcanzar las metas del proyecto económico político. El proceso de descentralización tiene un sentido instrumental en la tarea de redimensionar el aparato público y direccionar la acción pública para el logro de la eficiencia, situación que pasa por el establecimiento de nuevas formas de relacionamiento de la sociedad civil con el Estado.

La descentralización, según el discurso oficial, cumple con la tarea de hacer más pequeño al Estado, lograr un Estado mínimo que garantice los acuerdos del nuevo contrato, sin embargo, consideramos, que 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 el mercado).

Con relación al mito de la reducción del tamaño del estado, es decir de la burocracia y estructuras administrativas así como el retiro del Estado de su rol de empresario y prestador de servicios, seguimos a Lechner cuando señala que "Frente a la avasalladora preeminencia del mercado conviene recordar la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica no descansan sobre un desmantelamiento estatal, sino, muy por el contrario, presuponen una fuerte intervención del Estado. Pero ya no se trata del anterior modelo del Estado; en mayor o menor medida tiene lugar una reforma del Estado sobre la base de reducir las empresas públicas, reorientar las políticas sociales, descentralizar y desburocratizar el aparato estatal, racionalizar la gestión pública y una reglamentación frondosa, en

fin, incrementar la eficiencia del Estado” (Lechner; 1996: 107).

La privatización, para muchos análisis ha contribuido a la tarea de reducir el tamaño del Estado, desafectándolo de actividades administrativas y de producción, un elemento en el que paradójicamente parecen acercarse los neoliberales y los promotores de los procesos de descentralización es que comparten la elaboración diagnóstica del Estado que debe ser reestructurado. La privatización se convierte en una variable asociada al proceso de descentralización de aquellas estructuras de gran potencial económico ubicadas en las regiones, 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.

El Estado venezolano ha descentralizado, como paso previo, para luego privatizar, consideramos que esta estrategia es consona a la lógica del neoliberalismo, que persigue un Estado eficiente con participación activa del sector privado (hombres de empresa) en sustitución de las antiguas mediaciones (hombres de partido) del modelo de distribución populista. El carácter de esta política de neto corte neoliberal que se sustenta, en presiones por parte de organismos internacionales el financiamiento como el FMI, tiene como propósito general, “competir internacionalmente y el 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: 297).

Las razones que justificarían el desarrollo de la política privatizadora según Giordani (1991), y en las cuales encontramos una relación casi sistémica con la descentralización y el neoliberalismo, son las siguientes:

1. Contexto mundial favorable a la privatización: Esta es vista por sus promotores como una tendencia globalizante que ha de insertarse en Venezuela para ponerse a tono con los cambios que están ocurriendo en el capitalismo transnacionalizado. Es presentada como una vía para atraer inversiones extranjeras y con ellas generación de empleos, solucionando así el desempleo que ha alcanzado en Venezuela alrededor del 16 %. (Córdova:1997).
2. Búsqueda de un Estado mínimo: Desde la óptica del neoliberalismo, el costo económico del intervencionismo estatal y la contención de la producción privada, tenderían a justificar la reducción del tamaño del Estado, esta razón, definiría una división económica entre las tareas del Estado y las de la empresa privada. Esta posición es discutible y tiene que ver con las actividades en que se fundamenta la vida y la existencia del Estado (las características de cada Estado sus elementos estructurales e históricos).
3. Desmantelamiento del Sistema Clientelar: tiene como propósito no declarado eliminar las fuentes de autonomía del Estado mediante la desaparición del poder sindical entre otros, mediante la privatización se suponen cambios en las relaciones de poder, no se señalan abiertamente a favor de quienes operan, pero se menciona la necesidad de cambiar el modelo clientelista-populista donde los partidos políticos, burocracia y sindicatos tienden a comprometer el funcionamiento del aparato estatal, la autonomía del mismo respecto del capital mediada por esos sectores sociales debe revertirse, según los privatizadores para ser más transparente.
4. Democratización del Capital: se plantea que mediante la privatización se introdu-

cirían cambios en la estructura de la propiedad de los medios de producción en el país, el capital constituye un objetivo general declarado del proceso de privatización. La capacidad del Estado, el capital acumulado por el sector privado y las condiciones reales de la población venezolana prefiguran esa posibilidad de democratización del capital. Las condiciones sociales y económicas actuales en Venezuela, dejan inmediatamente fuera por lo menos a la mitad de la población, así estaríamos en presencia de una semi-democratización, dado a que la mayor concentración de riqueza en Venezuela está en pocas manos ubicando a la clase media hacia una inclinación a la pobreza.

### **1.3. Participación Ciudadana y nueva Democracia**

El tema de la democracia aparece en el discurso de la descentralización como uno de los objetivos ha alcanzar conjuntamente con la eficiencia, la relación se presenta como dos objetivos simultáneos, estrechamente vinculados, recíprocos y subsidiarios; es decir que para lograr la redemocratización del Estado moderno, desde esa lógica, habría que avanzar hacia una concepción de la democracia en la que por ejemplo los ciudadanos generen y ejecuten la política.

Este aspecto de la discusión nos lleva hacia, una complejidad de elementos tales como: 1) las posibilidades ciertas de que las propuestas de reforma administrativas, los reajustes de las políticas públicas y la democracia sean compatibles, la cuestión de la equidad aparece entonces en la preocupación explicativa del asunto. 2) La participación ciudadana aparece vinculada a las estrategias de la modernización administrativa que se han

puesto en boga a partir del modelo de gerencia pública, mediante el cual se ha intentado desplazar al viejo modelo de administración burocrática-populista típico del periodo sustitutivo de importaciones. Esto es que la participación ciudadana, aparecen muchas de las veces como indicador tanto del modelo de democracia post ajuste, como del proyecto de modernización administrativa.

Por otra parte está también la relación entre los conceptos de democracia y el de democratización, que es otro de los aspectos que de manera recurrente aparecen en el discurso de la descentralización y la reforma del Estado en general, en este último aspecto seguimos a Slater 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" (Slater, 1998;4). De tal forma que en el planteamiento de la descentralización en sentido estricto, subyace una propuesta democratizadora dado a que ello implicaría un cambio en la forma como el poder actúa entre la sociedad y el aparato público.

Bobbio (1994) al referirse a este 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 este autor el poder sólo puede fluir en dos direcciones: descendiente, viniendo de arriba hacia abajo, como ocurre en el poder burocrático, o ascendiente subiendo 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.

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 (democratización) del sistema democrático que dio origen al Estado moderno burocrático, el planteamiento de fondo se encuentra en el deterioro y hasta deslegitimación del sistema, ocasionado por las deficiencias que el Estado ha demostrado en el proceso de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía. De La Cruz plantea el asunto desde lo siguiente, “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 la disminución 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 (De la Cruz, 1992;15).

Hay un cuestionamiento a las formas de administración pública desarrollada en la democracia burocrática, es decir al Estado benefactor; en este sentido señala Bobbio (1994 99) “La ofensiva de los liberales históricamente ha sido dirigida contra el socialismo, su enemigo natural en la versión colectivista en estos últimos años también ha sido orientado contra el Estado benefactor, es decir, contra la versión moderada (según un sector de la izquierda falsificada) del socialismo(...) la democracia es atacada(...)no solamente está en juego el estado benefactor, o sea, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, es decir, el otro gran compromiso histórico anterior entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organi-

zado del que nace la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de los partidos de masas, etc).

El neoliberalismo ha traído como planteamiento de fondo, la búsqueda de una nueva democracia, esto sería pasar del modelo de democracia representativa: democracia política-burocrática, expresada en elecciones, mediatizada por los grandes partidos políticos, protectora de los derechos sociales (Held,1993), a una democracia que garantice la gobernabilidad frente al avasallante y eterno caudal de demandas y carencias que debe resolver el Estado para la tranquilidad de los ciudadanos (1996,100). De tal manera que los planteamientos de la democracia liberal hoy día se encuentran atravesados por los mismos presupuestos metafísicos de Hobbes y de Smith, “cuyo fin último, por más que no le hayan indicado explícitamente por más que objeten la intervención del Estado en la economía, es el establecimiento de una sociedad regulada que sea capaz de evitar al máximo toda posible “fisura”, en el sistema, que provenga de la acción azarosa o impulsiva de individuos anónimos, especialmente sin son guiados con el propósito de que se conviertan en un grupo de presión”

## **2. Conclusiones**

1. La descentralización supone desde sus construcciones formales expresadas en los documentos la procura y consolidación de autonomía política y administrativa en los niveles intermedios y locales, tesis que desde las posturas de los desarrollistas se consolidaría de acuerdo a las capacidades que este proceso de descentralización potenciaría en los niveles de mencionados, lograr una burocracia alterna a la centralizada, consensos sobre los

intereses locales y su estructuración en planes de desarrollo local y/o regional.

La realidad en el caso venezolano, ha demostrado que este proceso de descentralización no ha logrado la estructuración de las condiciones político-administrativas para generar un desarrollo con cierta autonomía en las regiones y en menor medida en el nivel local. No desconocemos que la conformación de ciertos liderazgos regionales y locales, pero dichos liderazgos no han tenido la posibilidad de acceder al poder y por consiguiente a la administración pública, debido a que el acceso al poder está mediatizado por las organizaciones políticas de tendencia nacional, ya no sólo de aquellos partidos nacionales tradicionales que mediatizaron al modelo burocrático populista, ahora también de los nuevos partidos aparecidos de tendencia nacional, dejando muy poca oportunidad a una verdadera participación ciudadana.

2. Los cambios experimentados en el modelo económico han traído como necesidad, la reforma del modelo administrativo presente en Venezuela, lo que se ha resuelto en la realidad mediante las propuestas que han abogado los representantes de la gerencia, es decir, transformar el modelo de conciliación populista y su administración burocrática-populista por el modelo de gerencia pública cuyo criterio de dirección es la eficiencia. La privatización aparece dentro de la lógica de todo este proceso de transformación administrativa del sector público, si bien el Estado no necesita descentralizar para privatizar, en la descentralización ha encontrado un medio idóneo para llevar a cabo dicho proceso.
3. Los cambios se han efectuado en nombre de la democracia y la eficiencia, está presente el conflicto sobre la compatibilidad entre los cambios propuestos y el logro de

más democracia; es decir entre los fines perseguidos por la nueva visión administrativa que se desprende de las propuestas de reforma y del estado descentralizado, con los intereses de un país como Venezuela que presenta profundos desequilibrios sociales.

El balance muestra, que con la descentralización se ha logrado una administración pública venezolana más eficiente en sectores clave para la economía de mercado (puertos, puentes, carreteras aeropuertos etc.), pero menos Democrática, debido en primer término al bajo impacto del mismo proceso en competencias sociales como salud, educación etc., y por la exclusión que se ha logrado entre otras cosas por la vía de la privatización y la flexibilización del trabajo fenómenos estos estrechamente asociados al proceso de descentralización en Venezuela, es decir que el modelo desarrollado hasta ahora en el país muestra, una crisis para resolver problemas de orden socio-político, lo cual lo coloca en discusión a objeto de aplicar los correctivos necesarios para que logre cumplir realmente los objetivos que en principio lo inspiran.

### **Bibliografía Citada**

- Arocena, José (1991). Algunas dimensiones del concepto de descentralización. En *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. compilador, Dieter Nohlen. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.
- Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá Colombia.
- Bodemer, Klaus (1998). "La Globalización, Un Concepto y sus problemas". En *Revista Nueva Sociedad*, Nro 156, Caracas, Venezuela.



- Cunill, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad, Nuevas formas de gestión pública y representación social. Nueva Sociedad, CLAD, Caracas, Venezuela.
- COPRE (1989). La descentralización: Una oportunidad para la Democracia. Vol. 4. comisión presidencial para la Reforma del Estado. Caracas. Venezuela
- Córdova Jaimes, Edgar (1997). "Descentralización, reestructuración económica y democracia en Venezuela". En Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 1, N°.1, julio, UNERMB.
- De La Cruz, Rafael (1992). Las Estrategia de descentralización en Venezuela. En descentralización, Gobernabilidad y Democracia. Edit. Nueva Sociedad, COPRE, PNUD, Caracas, Venezuela.
- De Mattos, Carlos (1989). "Falsas expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción". En Revista Nueva Sociedad. Nor.104 Caracas.
- Fernández, Jhon Saxe (1997). "Globalización y regionalización ¿nueva etapa capitalista?". En Revista Cultura y Política. N° 8. Universidad Autónoma de Xochimilco, México.
- Giordani, Jorge (1991). "La Privatización en Venezuela: Un Destino para los Nuevos Conversos". En Cuadernos de CENDES. Abril-Dic. N°. 17/18.
- Caracas (Venezuela): Publicaciones CENDES
- Held, David (1993). Modelos de Democracia. Edit. Alianza Universidad, Ciencias Sociales, Madrid, España.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre el Mercado y el Estado". En Revista Nueva Sociedad. Número 121. Caracas, Venezuela.
- Lechner, Norbert (1996). "La política no es lo que fue". En Revista Nueva Sociedad. Nor. 144. Julio-Agosto, Caracas, Venezuela.
- Levine, Daniel (1995). "Goodbye to venezuelan exceptionalism". En Journal of Interamerican Studies and World affairs. University of Miami.
- Martínez, Isabel (1995). "Mercado y neoliberalismo en Venezuela. Colección Gumilla, Fundación Centro Gumilla. Nro. 34. Caracas, Venezuela.
- Mudarra, Fréddy (1989). "Los sujetos ideológicos del proyecto neo-liberal de Carlos Andrés Pérez". En Revista Venezolana de Ciencia Política. Año II, Nor.5. Universidad de Los Andes. Venezuela.
- Nogueira, Marco Aurelio (1999). Un Estado para la Sociedad civil. EN Revista Reforma y Democracia. Número 14, CLAD, Caracas Venezuela
- Ochoa Henríquez, Haydeé.(1995).Tecnocracia y empresas Públicas en Venezuela (1948-1991). Ediciones Ediluz, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela
- Slater, David (1998). Los rasgos espaciales de la democratización y regionalización, ¿nueva etapa capitalista?. En Revista nueva sociedad, Nor.156, Caracas, Venezuela.
- Sonntag, Heinz (1998). Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI. EN Revista Reforma y democracia. Nor. 12, CLAD, Caracas Venezuela.