

Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano

Carlos Mascareño
Coordinador

Absalón Méndez Cegarra

Solibel Moure R.

José Gregorio Castrillo

Clemente Scotto D.

Carlos Echenique

Fanny Torres

Yecsi Zorrilla

Jorge Díaz Polanco

Miguel Ángel Contreras Natera

Serie Temas de Docencia

Reimpresión, 2010

© Cendes, UCV
Primera edición, 2003

Depósito Legal: If 175200130030 (serie)
If 17520033201233 (libro)
ISBN: 980-00-2113-2

Reimpresión, 2006
Reimpresión, 2010

Coordinación editorial	Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones Cendes-UCV
Arte final de la carátula	Mandala Estudio de Diseño
Imagen de la carátula	<i>Three Spheres</i> , 1945, Maurits Cornelis Escher Tomada de <i>The World of M.C. Escher</i> Abradale Press. Harry N. Abrams, Inc., Publishers, 1988.
Diagramación	Margarita Páez-Pumar
Corrección de textos	María Enriqueta Gallegos
Impresión	L + N XXI Diseños, C.A.
Tiraje	500 ejemplares

Dirección	Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte, Caracas, Venezuela.
Central telefónica	(58-212) 753.10.90/30.89/34.75/38.62/31.98
Web	www.cendes-ucv.edu.ve

CONTENIDO

PRÓLOGO _____	VII
<i>Luis Salamanca</i>	
PRESENTACIÓN _____	XVII
<i>Carlos Mascareño</i>	
EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESDE EL SURGIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL HASTA SU CRISIS _____	1
<i>Carlos Mascareño</i>	
LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA: UNA POLÍTICA PÚBLICA INCONCLUSA _____	25
<i>Absalón Méndez Cegarra</i>	
LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA CON ÉNFASIS EN EL SUBSISTEMA DE PENSIONES _____	41
<i>Solibel Moure R. / José Gregorio Castrillo</i>	
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA. UNA EXPERIENCIA EN LA GESTIÓN LOCAL _____	69
<i>Clemente Scotto D.</i>	

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA.
REFERENCIA AL CASO DEL MUNICIPIO BARUTA DEL ESTADO MIRANDA_ 87
Carlos Echenique / Fanny Torres / Yecsi Zorrilla

LA POLÍTICA DE SALUD EN LA QUINTA REPÚBLICA: ¿UNA POLÍTICA
DE ESTADO? _____ 119
Jorge Díaz Polanco

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: VICISITUDES DE LA POLÍTICA
TERRITORIAL EN VENEZUELA _____ 133
Miguel Ángel Contreras Natera

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE LAS REALIDADES EMERGENTES. NOTAS
PARA LA DISCUSIÓN _____ 159
Carlos Mascareño

PRÓLOGO

El enfoque de las políticas públicas cuenta, cada vez más, con mayor presencia en los medios académicos venezolanos. En efecto, a partir de los años setenta el *policy analysis* se ha venido difundiendo en nuestras universidades estimulando no sólo la producción de una corriente bibliográfica en crecimiento (véanse, entre otros, Martz y Myers, 1977; Gil Yépez, 1978; Naím, 1979; Copre, 1989, 1990; Granier y Gil Yépez, 1987; Stambouli, s/f; Salamanca, 1994; Kelly, 2003), sino también la creación de cátedras de Políticas Públicas, seminarios sobre el tema y una cierta opinión pública preocupada por calidad de la gestión pública. El libro que prologamos es una muestra de la penetración de dicho enfoque en nuestro mundo universitario.

En el seno del Estado venezolano no ha ocurrido un proceso similar. En términos generales puede decirse que nuestras instituciones están rezagadas en cuanto al uso de criterios científicos en la toma de decisiones, aun cuando no puede ocultarse la existencia de casos atípicos, las llamadas «islas de excelencia», que demuestran la ausencia de una visión sistémica en la acción estatal y gubernamental.

Las políticas públicas remiten a la calidad del gobierno

El tema de las políticas públicas remite al tópico de la calidad del gobierno en cuanto a su desempeño en materia de diseño y ejecución de decisiones. Éste es un aspecto fundamental que, muchas veces, tiende a ser subestimado e, incluso, rechazado, a favor de temas considerados más importantes, como el de las directrices políticas e ideológicas que nutren las decisiones públicas. Sin embargo, el éxito de cualquier política pública, al

margen de los criterios políticos sobre los que se fundamentan, reclama gran atención para los aspectos de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las tantas decisiones que, a diario, toman las instituciones estatales. En sociedades que naufragan en un mar de ineficiencias cotidianas –como la venezolana– la reflexión sobre el porqué de ésta y la búsqueda de respuesta a la misma, tiene en el enfoque de las políticas públicas un aliado importante.

La calidad del gobierno remite a la calidad de sus decisiones y ésta tiene que ver con la eficiencia y la efectividad de las políticas, las cuales deben estar en capacidad de articular los elementos técnicos con los elementos políticos de decisión. La calidad es técnica, pero también política e ideológica en el sentido que responda a las exigencias de los tiempos. La calidad es hacer bien las cosas desde el punto de vista técnico-político. La efectividad le da legitimidad a las políticas y alude a la incorporación de los actores que deben ser llamados a la definición de la política, mientras que la eficiencia tiene que ver con el logro de objetivos y metas al menor costo posible. No se trata de situar las políticas públicas en un plano puramente técnico, en consideración sólo de las razones de eficiencia, ni tampoco reducirlas al momento puramente político, en el que predominan los intereses y las visiones de los actores, sino de armonizar en cuanto ello sea posible, ambos factores. Las políticas puramente técnicas conducen al peligro de la tecnocracia, mientras que políticas puramente políticas conducen al vicio del clientelismo o a la confrontación como orientación de las decisiones del Estado.

Políticas públicas y gobernabilidad

Así, políticas públicas y gobernabilidad conforman una pareja indisoluble. La gobernabilidad no se consigue con mayor autoridad o control del gobierno sobre la sociedad y sus formas de expresión, sino incrementando la calidad de sus políticas. El concepto calidad de las políticas públicas alude no sólo a los aspectos de diseño técnico y costos, sino a la calidad política de la decisión relacionada con la participación de los actores estratégicos y de otros que, sin tener el peso de los primeros, su presencia en la formulación de la política se considera indispensable.

No pretendemos que el arte de gobernar pueda escapar a las limitaciones políticas e institucionales –e incluso humanas– que impone la com-

plejidad social y política. El enfoque de las políticas públicas no nació para tener gobiernos perfectos, ni para resolver todos los problemas de eficiencia del Estado, sino para incrementar la capacidad de desempeño de éste, en medio de la contraposición de intereses, la carencia o la pobreza de recursos, las posiciones ideológicas de los decisores, los desafíos y exigencias internacionales, y el constante incremento de demandas que la sociedad emite hacia el sistema político. Siempre la política tendrá la última palabra en la escogencia de un rumbo u otro. Lo que aconseja el enfoque de las políticas públicas es que, una vez escogido uno, el mismo se implemente con apego a criterios de efectividad y eficiencia.

No se trata, pues, de crear una ilusión técnica, en el sentido de que la política pudiera aspirar —en algunas de sus fases— a un momento no político en su realización, el momento de los técnicos. Creemos que tal cosa no es posible porque todas las etapas de una decisión pública están cargadas de política, sea en el sentido de los intereses, sea en el sentido de la visión que aquella pretende desarrollar. Es a partir de esta comprensión básica de la dinámica de las políticas que deben incorporarse elementos científico-técnicos en el manejo de las decisiones.

El enfoque de las políticas pública permite echar una ojeada en la «caja negra» del Estado.

En el fondo, un enfoque como el que comentamos, con todas sus limitaciones ideológicas e instrumentales, lo que nos brinda, quizás, es una oportunidad de pensar sobre la calidad del gobierno, de sus decisiones y productos, del uso y asignación de sus recursos, de cómo responde a sus ciudadanos, si los considera valiosos o menospreciados para la toma de decisiones y de cómo los ciudadanos se relacionan con el Estado. De gran utilidad sigue siendo tener un formato organizador de la información requerida para el análisis de una política pública.

En tal sentido, una metodología de análisis, formulación e implementación de las políticas públicas no deja de ser útil a fin de poner un poco de orden en el caos que es la vida en sociedad, ubicar a los actores, depurar la información, etc. Ello a pesar de las limitaciones intrínsecas de los enfoques de políticas públicas (Mascareño) que por su énfasis en los asuntos de «carpintería» de las decisiones del Estado puede dejar sin atender a otros aspectos como el del papel de los cambios en el orden internacional, la orientación ideológica o la excesiva racionalidad instrumental que muchos manuales de políticas públicas transpiran, convirtiendo al hombre que decide en una suerte de calculadora de costos o beneficios.

Pese a todo, contar con este instrumental y haciendo un uso crítico de él, permite pensar en ese lado oscuro del Estado y pugnar porque su «caja negra» se transforme en una «caja de cristal», es decir, que las políticas públicas adquieran un grado de transparencia acorde con las exigencias de pulcritud administrativa y de participación que son signos de los tiempos que corren. La transformación del Estado venezolano reclama de enfoques que puedan sustituir el casuismo, la improvisación, la permisología, entre otros vicios que estructuran nuestra gestión pública y, en muchos casos, la gestión privada.

Los autores de los artículos reunidos en este libro hacen ambas cosas: por una parte, a propósito de ser cursantes e invitados de la cátedra de Políticas Públicas del Cendes, reflexionan sobre ciertas políticas públicas y lo hacen siguiendo ciertas pautas de análisis, algunas de las cuales son aportadas por el enfoque de políticas públicas. Se estudian, así, en este libro las políticas de seguridad social, salud, participación y descentralización. En ellos se analizan, tanto el problema de la eficiencia como el de la efectividad.

Los trabajos abordan la complejidad de las políticas públicas y puede observarse, a partir de las dinámicas que se estructuran en relación con cada decisión gubernamental, la diversidad de intereses y las dificultades para la acción, con que se encuentran generalmente los decisores. Dificultades que se originan muchas veces en una falta de aprendizaje acerca de los procesos decisionales que afectan a grandes colectividades. Pareciera que necesitamos una suerte de escuela para la acción en la que se enseñe un conocimiento –que no se imparte en nuestras universidades– relativo a la formación para aprender a pensar procesal y sistémicamente. Tal currículo para la vida activa y proactiva, tanto a nivel local como nacional, ya viene impartándose en ciertos centros educativos –como la Cátedra de Políticas Públicas del Cendes– y ONG, pero se precisa aún más, con una especial orientación hacia los funcionarios públicos y las comunidades que ellos atienden. El estudio de las políticas públicas sería una asignatura central de dicho currículo.

El campo de las políticas públicas es esa área de las ciencias políticas en el que se puede ver al Estado por dentro, tomando la expresión de Deutsch, la que nos permite encontrarnos con los «nervios del gobierno». Es el gobierno y la sociedad en acción, dilucidando algunos caminos fundamentales, decidiendo con sus capacidades y recursos. Nada garantiza que sus decisiones serán acertadas pero podrá disminuirse la ineficiencia y

la ineffectividad. Según los especialistas en políticas públicas, todos los gobiernos tienen una tendencia a la falla o al fracaso en sus políticas; sin embargo, algunos fallan más que otros. Algunos tienen fallas crónicas en la resolución de problemas de larga data, como los gobiernos venezolanos y latinoamericanos. Reflexionar sobre estos fracasos desde el paradigma de las políticas públicas es un paso inicial indispensable para que una nueva cultura decisional comience a echar raíces entre nosotros.

La participación ciudadana en las políticas públicas

En principio, alrededor de una política siempre existirán unos intereses, generalmente distintos y desiguales, cuya participación se presume favorable a la efectividad de la política, toda vez que la no-exclusión y la invitación a intervenir en ella, deben ser unos criterios de funcionamiento de una sociedad pluralista y participativa que alimentan la gobernabilidad democrática. Las políticas públicas requieren, tanto de legitimidad como de recursos para su implementación. Muchas veces una buena dosis de legitimidad, es decir, incorporar democráticamente a la sociedad en una política, hace el éxito de ella pese a sus fallas de eficiencia.

Sin embargo, sabemos de las dificultades que tiene la gente para participar, para asumir su responsabilidad exigiendo cuentas a sus gobernantes y las limitaciones de éstos para rendir cuentas a sus gobernados (Scotto). Algunas de las dificultades señaladas tienen que ver con la capacidad del sistema institucional para adaptarse a las exigencias de participación de la población y facilitar, respetando su autonomía, la intervención de la misma en los asuntos públicos. Muchas veces la gente quiere participar y el Estado quiere que participe, pero nadie sabe cómo hacerlo. Es un problema de política pública como de cultura política. A ello se refiere Scotto cuando señala que, en Ciudad Guayana, se encontraron con carencias acerca de cómo canalizar la participación. El Alcalde y sus funcionarios andaban al «garete» pero se impuso la disposición sustentada en una visión, en unos valores abiertos a la participación. Buena parte de esta carencia está enraizada en la herencia centralista del Estado venezolano, lo que ha llevado a los venezolanos y los latinoamericanos –porque el nuestro no es un problema nacional, sino regional–, dado el gran número de tareas actuales incumplidas, a cuestionar a la administración centralizada llena de obligaciones, pero sin mucha capacidad para cumplirlas satisfactoriamente.

Se requieren mecanismos de intervención, de sistemas de involucramiento de la gente, que no tienen que ser demasiado complejos y que permitan simplificar el lenguaje y los códigos de la participación. La experiencia del municipio Caroní muestra que lograr la injerencia de la gente en las decisiones es un proceso de doble vía, en el que se encuentran: el interés de los gobernados no sólo en exigir cuentas, sino en realizar parte del trabajo con los valores, la disposición y la creación de los medios de participación por parte del gobernante. En Venezuela, puede decirse que tenemos un déficit en ambos sentidos: una población que no desea «meterse» en eso y un poder político que no quiere que la gente meta la nariz en sus asuntos.

Pese a las quejas que solemos escuchar acerca de la baja participación de la sociedad en los asuntos públicos, nuestra época es cada día más consciente acerca de la necesidad de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), usando el lenguaje de las políticas públicas en algunos de sus artículos, elevó a la participación en los asuntos públicos a la categoría de derecho constitucional, ampliando las bases legales ya existentes, para una mayor injerencia ciudadana en la gestión del Estado. Así mismo, algunos gobiernos locales han abierto la puerta a la presencia de la gente en la toma de decisiones, como en el caso del municipio Baruta (Echenique, Torres y Zorrilla) Los autores de este artículo estudian el ambiente de la política de participación, que es la arena en la que interactúan actores con intereses diversos pero consensuales. Se muestra que es amplio el espectro de potenciales participantes en la toma de decisiones y que fueron estimulados por el gobierno local a participar en las mesas de diálogo. Pese a todo, los autores concluyen que se trata más de un «enunciado» que una política pública definitiva.

¿Por qué fracasan las políticas públicas?

El resto de los artículos tratan de tres políticas públicas sumamente importantes para el funcionamiento de un Estado democráticamente descentralizado, de derecho y de justicia. Nos referimos a las políticas de descentralización y a las de seguridad social. Méndez Cegarra realiza un minucioso recuento de la seguridad social expresamente como una política pública, lo que muestra que se puede estudiar una política pública y no hacer *policy analysis*. El autor se sitúa en este enfoque y desde él da cuenta

del proceso de discusión de diez años con muy pobres resultados: lo que se ha conseguido, según Méndez, es una reforma legal que dista mucha de su implementación. El especialista se pregunta si, lo que se ha hecho es lo que se debe hacer al momento de formular la política. En realidad, no ofrece una respuesta concluyente, pero señala en su análisis algunos factores que pueden estar influyendo en que aún no contemos con un sistema de seguridad social operativo: la prisa –tener una ley, con base en la CRBV, en poco tiempo; la subestimación de la complejidad del tema por parte de la Comisión Presidencial encargada en el actual período constitucional, de presentar un proyecto; la indiferencia de actores del gobierno central como los ministros ligados al tema; el tono excesivamente generalista del Anteproyecto de Ley de Seguridad Social, entre otros. En conclusión, la política de seguridad social está aún inconclusa y los resultados hasta ahora, en esa materia, son «casi nulos».

El ambiente de las políticas públicas

Moure y Castrillo estudian uno de los subsistemas del sistema de seguridad social: las pensiones. Siguiendo el enfoque de las políticas públicas con mucho encomio, se proponen analizar sólo el ambiente de la formulación de la política. Comienzan por la definición del problema que se pretende atacar y aunque los autores no lo señalan expresamente –se deriva de los datos aportados–, el problema a resolver por parte de la administración actual era cómo responder a un modelo de seguridad social creado en el segundo gobierno de Rafael Caldera, considerado como «neoliberal» y fraudulento para la población trabajadora.

Luego se identifican los actores. Se crea una Comisión Presidencial para la Reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, sancionada en 1997, cuya composición recoge a algunos, no todos, de los actores involucrados en el problema con una mayoría oficialista. Pese a ello surgieron divergencias filosóficas entre ellos: una posición estatista, otra mixta, que integraba el papel del Estado con una apertura al sector privado, y una tercera posición de tipo privatista. Se observa en la composición de la Comisión un giro drástico del consenso tripartito como técnica de negociación del pasado –CTV, Fedecámaras y Gobierno– a una técnica de decisión mayoritaria, en la cual predomina la mayoría gobernante y se busca un acuerdo dentro de una misma posición partidista o pro-oficialista. Los autores concluyen afirmando que el modelo de políticas públicas aplicado a

la discusión de la seguridad social es de tipo elitista, «ya que un grupo de altos funcionarios del Estado y personalidades cercanas a él fueron los responsables del diseño de la política» y «se excluyeron de la toma de decisiones a dos grupos de vital importancia como Fedecámaras y grupos de trabajadores organizados». Este estudio es una muestra de lo productivo que puede ser el uso del enfoque de las políticas públicas.

Los fines de las políticas públicas

No cualquier curso de acción, por más sólido que sea técnicamente es, necesariamente, la política adecuada, en particular, cuando el Estado se encuentra en transición desde el intervencionismo populista –que procreó un Estado gigante, no de bienestar sino asistencial– hacia un nuevo tipo de Estado que para algunos tiene que ser mínimo y que, en nuestra opinión, debe ser un Estado para la calidad de vida. Díaz Polanco señala que la política del «paquete mínimo de servicios» en materia de salud, asumido por muchos gobiernos latinoamericanos, acentúa las desigualdades y la iniquidad.

Este caso demuestra que la formación e implementación de una política requiere de una amplia y profunda discusión de los fines a realizar que, si bien no pueden escapar a las posturas ideológicas de los diferentes sectores, no pueden tampoco quedar atrapados en «discursos dicotomizados» entre un Estado máximo y un Estado mínimo, como si se tratara de una mudanza mecánica entre el intervencionismo estatal y el no intervencionismo estatal. Para este prologuista parece bastante claro que la discusión no está planteada entre sacar al Estado de todo y ponerlo en nada, sino de una nueva situación en que quede recolocado en ciertas funciones realmente prioritarias para ir hacia un Estado que propicie el bienestar y estimule una economía productiva.

Algunas tendencias políticas ven cualquier reposicionamiento del Estado como la desaparición del mismo, cuando, en verdad, la única vía para que el Estado no se extinga en nuestras sociedades –necesitadas más que nunca de Estado– es que éste asuma realmente sus responsabilidades fundamentales. Tenemos en Venezuela un Estado obligado constitucionalmente a todo, pero que en el cumplimiento de sus obligaciones está virtualmente desaparecido. Un punto fundamental de política pública es cómo hacer para que el Estado exista realmente en Venezuela. Como dice Díaz Polanco, se trata «de reubicar las responsabilidades en el diseño y ejecución de las

políticas que, definitivamente, no pueden estar sólo en los aparatos del Estado y mucho menos en las manos exclusivas del gobierno. Se trata de que los fines sigan siendo los mismos, mientras se introducen cambios importantes en los medios que se diseñan para alcanzarlos».

Las políticas públicas pueden terminar generando nuevos problemas

La política descentralizadora impulsada desde 1989 si bien ha sido una manera de responder el sistema a la crisis política, las demandas de participación ciudadana y la ineficiencia en la prestación de servicios –mejorando un poco la legitimidad de la dirigencia política al permitir la aparición de nuevos competidores políticos– muestra los rasgos globales del sistema institucional en materia de eficacia y eficiencia. Se observa, en efecto, que las capacidades de gestión en términos de recursos humanos capacitados y de estructuras dentro de las gobernaciones que las adapten a las exigencias de la descentralización, son dos factores que bloquean las posibilidades de bienestar de las poblaciones de los estados (Mascareño, cit. en Contreras), lo cual se une a la desigualdad entre estados a partir del poder de negociación desigual que tienen los mismos, lo que le permite una mayor cuota de recursos. Éste es un ejemplo de que las políticas públicas –que nacen para resolver problemas– pueden terminar creando nuevos. Frente a estos problemas se ha planteado un nuevo enfoque: el de la «descentralización desconcentrada», consistente en la creación de nuevos ejes de desarrollo, que analiza Contreras en su artículo. El autor señala que la nueva política «no logró articular los esfuerzos de los actores sociales y políticos (gobernadores, alcaldes y empresarios entre otros), teniendo escaso impacto en la política pública nacional. No se realizaron convocatorias a los actores relevantes y no se explicó con claridad los alcances, el financiamiento y los mecanismos para instrumentar la política de los ejes de desarrollo» (Contreras).

En fin, el lector tendrá en este libro un balance bastante actualizado de la situación de ciertas políticas clave en la vida venezolana y una muestra de la potencialidad del enfoque de políticas públicas para el análisis de la acción concreta de los gobiernos. Compartimos con el coordinador de este libro la crítica que hace a cierta posición dentro de esta corriente, para la cual lo fundamental es el «profundo regodeo en los diseños y modelos para la correcta formulación» (Mascareño), dejando de lado la realidad concreta, la cual se considera desviada o equivocada cuando no encaja en el

modelo. «Es evidente que ya es inútil centrar el análisis sólo en el comportamiento de las estructuras del gobierno y su relación racional con otros sistemas» (*idem*). Pero tal afirmación no nos debería llevar a abandonar el esfuerzo que muchos investigadores, Mascareño, entre otros, vienen haciendo acerca de nuestras instituciones desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, el cual debe ser repensado y ajustado a nuestras realidades, pero no abandonado.

Luis Salamanca
Caracas, julio de 2003

PRESENTACIÓN

El presente libro contiene un conjunto de artículos derivados del proceso docente desarrollado en la asignatura «Políticas Públicas», dictada en el marco de la Maestría en Planificación Global del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela, durante el período enero-abril del año 2001. Siendo la primera ocasión que dicha materia se dictaba, se creyó conveniente sistematizar dicha experiencia y estructurarla en forma de texto como insumo para futuras versiones académicas y, por supuesto, para contribuir en la discusión alrededor del tema de las políticas en Venezuela. El libro ha sido organizado a partir de los aportes de conferencistas invitados, estudiantes del curso y del profesor de la asignatura, quienes elaboramos los trabajos acá contenidos y su estructura se comenta a continuación.

En primer término, se entrega un artículo elaborado por el profesor que da cuenta de la evolución teórica de la disciplina de las políticas públicas, hasta arribar a una suerte de crisis paradigmática, producto de las severas dificultades que asoma el Estado contemporáneo para satisfacer las expectativas de la sociedad. De esta manera, se pretende ubicar al lector en el contexto general en el cual se origina la formulación de las diferentes políticas, desde las más generales hasta aquellas muy particulares, invitando a la cautela o a adoptar una visión crítica en el uso del instrumental que ofrece el área de estudio en cuestión.

Seguidamente se ofrecen dos trabajos que abordan la política pública de seguridad social en Venezuela. El primero de ellos fue elaborado por Absalón Méndez Cegarra, conferencista invitado, catedrático de la Universidad Central de Venezuela y uno de los principales especialistas del país en este campo. A partir de su exposición, el profesor Méndez Cegarra nos ofrece una panorámica histórica y actualizada del tratamiento que en

Venezuela se le ha dado a la seguridad social por parte de los actores que han intervenido en su formulación y ejecución. El autor demuestra cómo, a pesar de representar una política pública estratégica, la seguridad social no ha sido resuelta y, luego de doce años de revisiones e intentos de reforma, todavía se trata de una política inconclusa. El otro artículo fue elaborado por estudiantes de la Maestría cuya versión original, adaptada para este libro, fue su trabajo académico en la asignatura. Solibel Moure, socióloga, y José Gregorio Castrillo, politólogo, trataron la política en cuestión con énfasis en el subsistema de pensiones; en este sentido, dedicaron sus esfuerzos a mostrar, de manera muy específica, las características del ambiente que ha privado en la fase de formulación de la política durante el Gobierno de Hugo Chávez. Siendo un trabajo que aplica uno de los instrumentos analíticos derivados del aprendizaje en aula, permite concluir acerca del carácter dilemático y pugnaz que puede resultar el momento en que se pretende diseñar una política pública, sobre todo si se trata de una que reviste la importancia como lo posee el régimen de pensiones de un país.

El orden del libro continúa con dos artículos dedicados a la política de participación ciudadana. En el primero de ellos, Clemente Scotto, ex alcalde del municipio Caroní del estado Bolívar durante el período 1990-1995 y actual asesor de la comisión parlamentaria que elabora la nueva ley municipal del país, nos ofrece una visión macro y micro del tema. Macro, en tanto que el doctor Scotto desarrolla su reflexión acerca de lo que debe entenderse como la relación entre gobernante y gobernado en el marco de una creciente democratización; el abordaje micro se basa en el desarrollo de su experiencia como alcalde, en un momento en que nacía la descentralización venezolana. La politóloga Yecsi Zorrilla y los sociólogos Fanny Torres y Carlos Echenique, estudiantes de la Maestría, trabajaron el caso de la participación ciudadana en el municipio Baruta del estado Miranda. Este artículo muestra cómo las aspiraciones de la participación deben enfrentar las limitaciones que impone la realidad del poder burocrático en los gobiernos locales, a partir de lo cual se genera una tensión entre gobernados y gobernantes, es decir, entre Estado y sociedad. El caso de este municipio resulta interesante en tanto que, siendo un territorio urbano y poblado mayoritariamente por sectores medios de la población de Caracas, el gobierno local ha institucionalizado una política de participación desde los inicios de la descentralización y, sin embargo, aún se requiere profundizar y perfeccionar los mecanismos que se diseñan y aplican a tales efectos.

Los servicios de salud son un asunto público de gran complejidad a la hora del diseño de políticas que propendan a su mayor eficiencia y eficacia,

con una visión de universalidad y equidad. Jorge Díaz Polanco, investigador-docente del Cendes y coordinador del proyecto La reforma del sector Salud en Venezuela (Resven), en su calidad de conferencista invitado de la asignatura, se encargó de elaborar el artículo que desarrolla la óptica de salud en Venezuela, particularmente su perfil en el actual período de gobierno. En este sentido, Díaz Polanco advierte sobre las contradicciones presentes entre los decisores asociados a dicha política en cuanto a la estructura y naturaleza que debe poseer el futuro Sistema Nacional de Salud, así como sobre la inviabilidad financiera de las propuestas que se vienen formulando. Con ello –enfatisa– lo más probable es que el Sistema de Salud continúe reproduciendo iniquidades en la sociedad venezolana.

El séptimo artículo del libro está a cargo de Miguel Ángel Contreras, profesor de la Escuela de Sociología de la UCV y egresado de la Maestría en Planificación del Desarrollo del Cendes. La política territorial venezolana es el tema de este documento, el cual incorpora la visión del autor en tanto actor involucrado en el diseño de dicha política, toda vez que ocupó el cargo de Coordinador de Políticas Territoriales de la Vicepresidencia de la República en el año 2000. Partiendo de un marco general donde aparecen los grandes cambios que impactan la dinámica territorial, como sería, entre otros, la economía informacional, se ofrece una revisión del proceso de descentralización venezolano y advierte sobre las limitaciones que deberán superarse para consolidar este tipo de política en la vertiente de su contenido democrático y de ampliación de los derechos de la ciudadanía.

Finalmente, se entrega un artículo del profesor de la asignatura dedicado a inducir una reflexión sobre el futuro de las políticas públicas ante los retos que imponen los cambios contextuales en el ámbito del Estado nacional y globalmente. En ese sentido, se analiza cómo la crisis del Estado de bienestar representa, a su vez, la crisis del instrumental y de las visiones que desde la disciplina de las políticas públicas prosperaron durante la segunda mitad del siglo XX. Asociado a la realidad antes señalada, la aparición y difusión del *new public management* como ideario para resolver los problemas de gestión de las estructuras públicas, es evaluada en tanto la crisis aludida demanda respuesta que va más allá de cambios en el desempeño de las estructuras públicas. Por ello, se advierte, es necesario adentrarse en el estudio de las realidades emergentes que, como la redefinición del papel del Estado o la globalización de las políticas públicas, reclaman el desarrollo de nuevos enfoques de la disciplina.

La discusión sobre las políticas públicas y su vigencia para enfrentar los asuntos públicos contemporáneos está exigiendo la interrelación de

diferentes niveles de análisis: el referido a los instrumentos y métodos, el que se ocupa del conocimiento empírico de cada política en particular y aquel que informa sobre los profundos cambios contextuales que rodean la disciplina, y cómo ellos, con su evidente complejidad y vertiginosa velocidad, impactan el comportamiento de los asuntos públicos. Esa interrelación ha sido el eje que guió el dictado del curso «Políticas Públicas» que dio origen a este libro.

No quisiéramos terminar esta presentación sin agradecer, en primer lugar, la cooperación de los conferencistas invitados, quienes no sólo aceptaron gustosamente acompañarnos en el curso y enriquecerlo con sus conocimientos, sino, además, se tomaron la molestia de convertir sus conferencias en artículos publicables, tarea que todos sabemos cuánto trabajo demanda. En segundo término, a los estudiantes de la Maestría en Planificación Global, con quienes tuve la oportunidad de interactuar a lo largo de varios meses y cuyos aportes al analizar un conjunto diverso de políticas públicas de Venezuela nutrieron mi aproximación al tema. Por último, hacemos reconocimiento expreso a la Coordinación de Estudios del Cendes, quien con su política de publicación de las experiencias docentes nos incentivó para elaborar el libro que hoy se entrega.

Carlos Mascareño
Profesor de Políticas Públicas de la
Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV
Caracas, febrero de 2003

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESDE EL SURGIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL HASTA SU CRISIS*

*Carlos Mascareño***

Introducción

El estudio de la políticas públicas como tema de interés académico, responde a un momento del Estado en el cual se impone su carácter interventor, la presencia del gobierno en la vida pública y la incorporación creciente de los ciudadanos al reclamo y disfrute de derechos legitimados socialmente.

Existe consenso en que es a partir de la época de la segunda posguerra cuando se impone la necesidad de afinar las decisiones y las formas de intervención públicas, como una manera de cumplir con la responsabilidad de garantizar la «procura existencial», entendida como un proceso que extiende la protección social a todos los ciudadanos y no sólo a los sectores más débiles, como era la visión predominante sobre el Estado a lo largo del siglo XIX y hasta las primeras décadas del XX.

El estudio sistemático de las políticas públicas se inicia como producto de enfoques mayoritariamente racionales; según estos enfoques, la acción del Estado podría adoptar el nuevo instrumental tecnológico de gestión y

* Artículo elaborado para esta publicación a partir de los elementos discutidos durante el dictado de la cátedra “Políticas Públicas” en el marco de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV en el período enero-abril 2001.

** Profesor de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV. Doctor en Estudios del Desarrollo, Master en Planificación, Ingeniero Industrial. Actualmente es Coordinador de Investigaciones del Cendes.

aplicarlo en su intervención social. Adicionalmente, su evolución ha incorporado el análisis de la complejidad de las relaciones de poder que se dan en un sistema político específico. De esta manera, ha sido posible entender la disciplina de las políticas como aquella que se encarga de los «cursos de acción» promovidos y asumidos por el Estado para enfrentar problemas concretos, proceso en el cual están presentes diversos actores y grupos de presión, estatales y fuera del Estado, y en donde predominan la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetría de información y, por ello, el resultado previsto inicialmente por los promotores y decisores no se encuentra garantizado en absoluto. Se entiende, entonces, que la manera como se formulan, deciden, negocian, ejecutan y rediseñan la políticas públicas, forma parte sustantiva de los procesos de gobierno, lo que ha llevado a algunos autores a afirmar que la política pública es al gobierno lo que la estrategia es a la empresa.

En ese marco, el presente documento aborda el tema de las políticas públicas en una perspectiva «evolucionista», esto es, una visión que intenta sintetizar los principales enfoques desde su origen, incorporando aquellos elementos de las visiones racionalistas y de enfoques del poder que mayor peso han tenido en la orientación de la disciplina, hasta arribar a la discusión acerca de sus limitaciones para resolver las fallas constantes de los gobiernos (*failure government*) y sus implicaciones para los fines del Estado social. El orden expositivo asumido es fundamentalmente cronológico. Por ello, la estructura del texto es la siguiente: en primer lugar, se presenta un apretado análisis acerca de la evolución del Estado moderno hacia la configuración del Estado social contemporáneo, marco en el cual es posible entender el surgimiento de las políticas públicas. De allí que el segundo capítulo aborde ese surgimiento, con énfasis en los enfoques racionalistas que le rodearon e inspiraron. Posteriormente, en el tercer punto se exponen algunas ideas centrales en el desarrollo de las políticas públicas en las décadas de los ochenta y noventa, rescatándose la discusión que intenta romper con los clásicos enfoques racionalistas e incorpora los postulados de complejidad e incertidumbre más allá de la formulación de una política, en su fase de ejecución. Por ello, es de interés incorporar elementos que definen, tanto la presencia de los grupos, redes y comunidades políticas como factores sustantivos en el proceso de la política, así como las posibilidades de evaluar sus resultados e impacto.

Finalmente, ante las limitaciones que asoma la disciplina de las políticas en su intento por resolver y comprender las dificultades que enfrentan

los gobiernos en sus cursos de acción, se introducen, en el cuarto punto del documento, algunas interrogantes acerca de si tales limitaciones obedecen sólo a la eficacia del instrumental diseñado o, más allá, a determinantes contextuales que remiten a la compleja redefinición de la interacción Estado-sociedad y la presencia de severos problemas de gobernabilidad de la sociedad. El abordaje *in extenso* de esta última interrogante, por supuesto, queda fuera del alcance del presente documento.

Evolución hacia el Estado social

Existe una relación directa entre el crecimiento de las demandas sociales y la proliferación de organismos gubernamentales con el propósito de enfrentarlas. Este fenómeno se inscribe en lo que se ha denominado la aparición y consolidación del Estado social, el cual corresponde a la etapa contemporánea del desarrollo capitalista y cuyos antecedentes se sitúan en las viejas estructuras del Estado liberal (García Pelayo, 1980). A pesar de su superación, es en aquella estructura donde ocurre la aparición de los procesos administrativos que se consolidarían a través de instituciones y funciones que desplazarían a la Iglesia y las aristocracias locales del control estatal. Ya a partir del siglo XVIII los gobiernos comienzan a ser juzgados de acuerdo con la obtención de las metas públicas y no tanto con base en pretensiones divinas, lo que determinó cambios fundamentales en la maquinaria administrativa que se coloca al servicio de los ciudadanos. Con ello, la concentración de medios en el gobierno para el cumplimiento de sus deberes le confirió total preponderancia a la maquinaria, con lo cual la racionalidad administrativa y organizacional se apoderó de los asuntos estatales en las nacientes naciones europeas, así como también en las colonias americanas (Krygier, 1981). De esta manera, el cálculo político desplazaría al pensamiento mítico y religioso y se impondría la responsabilidad de medir las consecuencias de las acciones (Koselleck, en Pérez Baltodano, 1997:35), para lo cual el cálculo racional impuesto sobre el «príncipe territorial» requería el desarrollo de la capacidad de organización y administración del aparato estatal (Gladden, en Pérez Baltodano, 1997:35).

La profusa discusión acerca de cómo debía resolver el Estado el control de sus recursos y promover los cambios económicos y sociales demandados, apuntalan en los siglos XVIII y XIX la necesidad de una administración capaz de lograrlo, tal como fuera postulado por Saint-Simon o Bentham en sus defensas de la idea de la razón administrativa. Es por ello

que Foucault, al analizar el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado durante el siglo XIX afirma que, ante el descubrimiento de la idea de sociedad, el liberalismo se desarrolla como mentalidad de gobierno (Barry, Osborne and Rose, en Pérez Baltodano, 1997:36).

Pero no es sino hasta Weber que se puede hablar de un desarrollo conceptual, de un cuerpo sistemático de ideas sobre la organización materializada en burocracia, forma más eficiente de una estructura compleja, legítimamente aceptada y basada en una autoridad racional. Afirmaba Weber a principios del siglo XX que «la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización (...) Sólo la burocratización del Estado y del derecho reconoce en general la definitiva posibilidad de una rigurosa distinción conceptual entre un orden jurídico <objetivo> y los derechos <subjetivos> de los individuos por él garantizados (...) la burocratización presupone la separación abstracta entre el <Estado> en cuanto sostén abstracto de los derechos de mando y creador de <normas jurídicas>, y todas las atribuciones personales de los individuos» (Weber, 1992:730, 749).

Es evidente que la idea racionalista estuvo en los orígenes del Estado moderno en su etapa liberal, la cual acompañó a la exigencia histórica de que el Estado pudiese corregir las disfuncionalidades que generaba la sociedad industrial. Sin embargo, ante crisis económicas prolongadas y estructurales como la de 1929, aquel Estado inspirado en el racionalismo administrativo, se encontró sin instrumentos científicos de intervención, dictando cursos de acción casi literalmente a ciegas, como resultado de una tradición de Estado no-intervencionista que actuaba como observador represivo o normativo de las condiciones generales de la vida (Salamanca, 1994:223).

Es por ello que Heller, al observar las drásticas consecuencias sociales de aquella crisis, particularmente en la Alemania de comienzos de los años treinta, se adelantó a abogar por la necesidad de una regulación extraeconómica de la economía por parte del Estado dentro de un determinado territorio (1983:232). De allí que, se afirmaba, se demuestra que «el Estado es un centro real y unitario de acción, que existe en la multiplicidad de centros reales y autónomos, ya individuales, ya colectivos (*ibid.*: 247). De este autor proviene la idea del Estado social de derecho, quien, como socialdemócrata alemán y teórico del Estado, enfrentaba el problema concreto de la crisis de la democracia y del Estado de derecho, que debían ser salvados, tanto de la dictadura fascista como de la irracionalidad del sistema capitalista. Por ello la solución no estaba en renunciar al Estado de

derecho sino dotarlo de un contenido económico y social en un nuevo orden laboral y de distribución de bienes, para salvar los valores de la civilización (Séller en García Pelayo, 1980:17).

En esta perspectiva, la tesis del Estado social como Estado interventor, presente en todas las dimensiones de la vida del individuo, más allá de las regulaciones del funcionamiento anómalo del sistema económico, se impone paulatinamente, ya no sólo por las devastadoras consecuencias de la crisis de 1929 y la dura realidad del fascismo, sino, además, por las necesidades concretas y evidentes que determinaron las circunstancias al término de la Segunda Guerra Mundial. En Gran Bretaña, por ejemplo, la política de consenso de posguerra resultó de un arreglo entre los partidos políticos para mejorar la capacidad del gobierno de incrementar el crecimiento económico y garantizar la calidad de vida. Tal consenso originó lo que se ha denominado el Estado de bienestar o *welfare State*. Se asumió, en esta nueva visión, que el Estado tenía la responsabilidad de proveer un amplio rango de servicios sociales con miras a asegurar un estándar creciente de cuidado para todos los ciudadanos (Rao, 1996). En verdad, el Estado benefactor en que derivó el Estado liberal, respondía a un proceso complejo de acumulación de expectativas ante el número creciente de aspectos de la vida individual que se incorporaron como temas de la vida política. Así, los partidos recogen como causa aceptada de legitimación política tales expectativas en forma de derechos fundamentales que, si bien todavía en el siglo XIX ofrecían una imagen fragmentada, se convierten en auténticas leyes de desarrollo para el siglo XX que convierten al Estado de bienestar en una realidad dotada de impulso propio, autorregulada (Luhmann, 1997:37).

Con ello, el Estado se convierte en decidor público, en un formulador de los pasos estratégicos que deberá dar la nación, generándose, de esta manera, la presencia del gobierno en la vida pública, con un aparato burocrático creciente y la existencia de múltiples grupos organizados que crean problemas de manejo y control del Estado en su ambiente (Salamanca, 1994:224). La idea de Estado social, constitucionalizada por primera vez en la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, tiende entonces a la promoción del bienestar general, interviniendo en la cultura, el esparcimiento, la educación, el ambiente, creando de esta manera una política social generalizada que, más que una reacción ante los hechos, pretende controlarlos mediante una programación integrada y sistemática (García Pelayo, 1980:18-19). El Estado, para sus nuevos propósitos, aprovecha y asimila la capacidad de la ciencia para transformarse en técnica y aplicarla a problemas prácticos, transformando la teoría económica keynesiana de

los años treinta en política económica, instaurando un perfil donde la función directiva del Estado surge a partir del enorme desarrollo de las técnicas de programación, de la teoría de sistemas y de la investigación operacional, con lo cual la política social y económica factorial compuesta por una pluralidad de medidas inconexas e independientes, se convierte en una política socioeconómica sistémica, que será un modelo para la acción que permitirá, en adelante, prever y controlar los acontecimientos para orientarlos a objetivos establecidos de antemano (*Ibidem*: 18-21).

El surgimiento de las políticas públicas

El anterior es el marco donde cobran vida las políticas públicas como instrumento del Estado para guiar su acción. Así, el uso extenso de la noción de política pública fue una consecuencia de la revolución teórica de posguerra que sacudió a la ciencia política. Esta noción cobró sentido, entonces, en un marco conceptual donde el proceso de toma de decisiones públicas se convertía en el objetivo explícito de la ciencia política (Álvarez, 1992:11-12).

Si bien antes de los años cincuenta las políticas públicas no eran reconocidas como una disciplina, a mediados de esa década y durante los sesenta, los politólogos y publiadministrativistas norteamericanos, fundamentalmente, impulsan el proceso de conocimiento para resolver la dicotomía entre política y administración, con lo cual introducen la política pública como panacea a tal situación (González, 1987:157). Es importante destacar en este momento, que las ideas primarias sobre las nociones de bienestar social se habían desarrollado más en el campo de la economía (en la pre y posguerra), nutridas de enfoques racionalistas que prescribían la posibilidad de estudiar el comportamiento del bienestar a través de funciones. Allí se ubican los trabajos pioneros de Abram Bergson y Paul Samuelson en la década de los cuarenta, enfoques que serán criticado por Rawls como de utilitaristas, treinta años más tarde, en su esfuerzo por reconstruir una visión moderna de contrato social (Mueller, 1984:185-186, 234-235).

No poca influencia en la nueva visión de la ciencia política tuvo Dahl, quien, a mediados de los años cincuenta, mostraba cómo existía una relación directa entre el desempeño de la democracia y la elaboración de políticas por parte del Estado. Así «(...) el proceso de elaboración de políticas de gobierno se realizó de tal manera que cada grupo de tamaño «significativo» tenga la oportunidad de vetar las amenazadas privaciones a su liber-

tad (...) La otra alternativa consiste en (...) postular que las metas de cada ciudadano adulto de una república deben tener el mismo valor para determinar las políticas de gobierno» (Dahl, 1989:39, 44). A partir de estas premisas, Dahl pensó sobre las condiciones básicas que deberían existir para tomar las decisiones gubernamentales. En ese sentido, proponía que «constitucional» se utilizase como un término que se refiriera a las determinantes de las decisiones gubernamentales, consistentes en reglas prescritas para influenciar la distribución, tipos y métodos de control entre los funcionarios gubernamentales. Las reglas constitucionales resultarían de gran significado toda vez que ayudarían a determinar a cuáles grupos se otorgarían ventajas o desventajas en la lucha política, con lo cual sería posible observar la posición y el poder de cada grupo que gana o padece la operación. En esta perspectiva, existirá la probabilidad de que un grupo activo de la población pueda hacerse escuchar en alguna etapa del proceso de la decisión (*Ibidem*: 177, 179, 187). Se trata, sin lugar a dudas, de una visión compleja de la democracia, en la cual la acción del gobierno se entrelaza con la acción de los ciudadanos y grupos de interés, influenciándose mutuamente alrededor del proceso de decisiones. Tal postulado se adelantaba, obviamente, al profuso desarrollo que, posteriormente, acusara la teoría de las políticas públicas, sobre todo en lo referente a la universalidad de la acción estatal y la formación de las políticas y la agenda pública como un producto de la interacción Estado-sociedad.

Easton refiere, para principios de la década de los cincuenta, la necesidad de construir una teoría general con orientación empírica para la ciencia política, cuando editó su obra *The Political System*. A partir de allí, y a lo largo de los siguientes diez años, este autor de gran incidencia en la politología norteamericana, se dedicó a elaborar aquella teoría, argumentando que se vivía la época en la cual tales estudios experimentaban un salto gigantesco como disciplina. Así, adhiriendo el enfoque sistémico y conductualista para su aplicación al análisis político, y antecedido por los avances de Laswell y Simon en cuanto a la teoría empírica y sus aplicaciones al comportamiento administrativo racional, declara cómo los procesos políticos generales pueden representarse como procesos mediante los cuales se toman decisiones políticas o se formula la política pública, siendo la decisión una de las unidades de análisis en el nuevo enfoque, además del poder, el comportamiento de los grupos o las funciones (Easton, 1979:19-45).

Siendo entonces la política pública uno de los sistemas de conducta de la vida política, sería posible aislarla para su análisis, asumiéndose como sistema, el cual se desempeña en un ambiente a cuyas influencias está abierta,

generando respuestas para regular o hacer frente a las tensiones y desarrollando una capacidad de retroalimentación que permitiría adaptarse para regular su conducta futura.

Es, pues, la necesidad de afinar y perfeccionar las decisiones que acompañan a la acción del Estado, la fuente de inspiración que generó la profusa producción intelectual alrededor del problema de la formulación e implementación de lo que ya se conocía como política pública. Dror, en su ampliamente conocida preocupación por mejorar las condiciones y efectos de las decisiones que toman los gobiernos, defendió la idea de las políticas públicas como el surgimiento de un campo integrador en los asuntos atinentes a los procesos de articulación de las decisiones (Dror, 1971). Casi un cuarto de siglo después, este académico de la Universidad de Jerusalén postulará en su informe al Club de Roma, cómo las formas en que la gobernación toma decisiones críticas, han permanecido casi inalteradas durante los últimos cien años a pesar del avance de la tecnología de información, por lo que advertirá, a finales del siglo XX, sobre la urgencia de mejorar las capacidades de los gobiernos para tomar decisiones, insistiendo, de esta manera, en su enfoque del radicalismo selectivo como fórmula para abordar las tareas de impacto en el largo plazo (Dror, 1994).

En Francia, por su parte, la emergencia del análisis de la política pública hacia los años sesenta, viene asociada a las tendencias del estudio de las leyes y la administración pública en particular, orientado por las escuelas de la teoría de la organización y los estudios del Estado en acción. En el primero de los casos, bajo el liderazgo de Michel Crozier, el análisis estaría dedicado a mostrar la naturaleza fragmentada del Estado y su estructura en términos de jerarquías organizacionales, enfoque profundamente acogido en ese país. El Estado en acción, por su parte, enfatizaba en la cuestión del Estado mismo como una forma de acción colectiva o pública, siendo el punto central de atención las transformaciones que había tenido la acción del Estado en los últimos cincuenta años, modificando su lugar y papel en las sociedades industriales occidentales (Smith, 1999).

Gran impacto en los enfoques de políticas públicas a partir del análisis detallado de situaciones reales tuvo el trabajo de Allison. En su abordaje de la crisis de los cohetes rusos en Cuba, Allison expone tres modelos para evaluar tal situación, partiendo de una crítica a la concepción según la cual las acciones gubernamentales son racionales y premeditadas por un gobierno unificado, tesis que tradicionalmente dominaba la formulación de políticas públicas norteamericana. Negando dicha realidad se dice que,

según el segundo de los modelos basado en el análisis sistémico, el gobierno es un conglomerado de organizaciones laxamente aliadas, con una sustancial vida autónoma. De allí que la conducta gubernamental se podría entender como *outputs* de grandes organizaciones que funcionan con procesos estandarizados a través de subunidades (subsistemas), que resuelven los problemas utilizando información selectiva para enfrentar la presión externa. Una tercera mirada al mismo problema público (de política pública internacional), remite al modelo burocrático según el cual la política gubernamental se basa en el «tira y encoge» de la política, desarrollada en un juego intranacional de comportamiento del poder; se trataría, fundamentalmente, de un juego de posición entre actores gubernamentales. Para Allison, el modelo sistémico ofrecía mayor capacidad para comprender los programas públicos, toda vez que el análisis burocrático basado en el juego de poder requiere un cúmulo tal de información que hacía inviable el análisis de las políticas (Allison, 1971).

Así las cosas, el surgimiento del análisis de las políticas públicas hasta los años setenta se desarrolló en una atmósfera donde privaba una mezcla de posiciones racional-administrativista y de análisis sistémico y, en menor medida, serían incorporadas las visiones sobre el poder; predominó entonces la relación conceptual que existía entre las decisiones básicas de un gobierno (política pública) y las organizaciones que las diseñaban e implementaban. Era ésta la orientación en los textos de administración pública que, como el de Sharkansky, hacía de la política pública el punto de confluencia entre la administración y la ciencia política. En este marco, el proceso político incluía la formulación, aprobación y aplicación de los programas de gobierno, lo que permitía unir a los administradores con otros participantes activos de la política, momento en el cual predominan los argumentos con exceso de emoción y escasa información, tomándose decisiones sin contar más que con una «ligera idea» de los efectos que ellas tendrán sobre los problemas. Por ello –continúa la argumentación, que se emparenta con la de Easton antes señalada–, quienes estudian la administración pública y el proceso político requerían una estructura tal que les permitiera comprender las características del proceso y las relaciones que allí se establecen. Esta estructura sería la siguiente: a) conocer el medio ambiente donde se desenvuelve el proceso, b) evaluar los insumos transferidos, c) precisar los servicios que resultan de las acciones, d) estudiar el proceso de conversión de insumos en servicios y e) visualizar la retroalimentación desde los servicios hasta el proceso de conversión. En conjunto,

los diferentes componentes formarían lo que se podía denominar el sistema administrativo (Sharkansky, 1971:13-14).

Es explícito el reconocimiento de que los fundamentos intelectuales y profesionales de los estudios sobre políticas públicas fueron claramente enunciados hacia la década de los cincuenta, época de posguerra y desarrollo pleno del Estado de bienestar. Sin embargo, la trayectoria seguida por la disciplina no fue lineal, surgiendo divergencias y divagaciones más que hitos, que generó una crisis de identidad y hasta un vacío cognitivo (De León, 1993). Cómo ha evolucionado el estudio de las políticas públicas y cuál es su papel en la últimas décadas será tema del próximo segmento del presente documento.

Las políticas públicas a partir de los ochenta

Producto de la evolución de las políticas públicas a lo largo de tres décadas, existía cierto acuerdo acerca de que ellas eran una pauta general de decisión o acción gubernamental, ligada a una meta común hacia la cual, tanto decisiones como acciones, estarían dirigidas (Sulbrandt, 1980). También podía ser entendida como un conjunto de instrucciones dadas por quienes deciden a los encargados de implementar los fines establecidos, con la definición de los correspondientes medios para llevar a cabo la política (Nakamara y Smallwood, en Salamanca, 1994:254).

En ambos casos (así como en muchos otros presentes para la época), la idea de política pública se acercaba bastante a lo que por planificación se había manejado en aquel entonces, sobre todo en América Latina, cuando se hablaba de ésta como el proceso racional de alcanzar los fines a partir de la definición clara de objetivos y la asignación suficiente de medios. Adicionalmente, la política pública, para su cabal análisis, debería ser entendida como un proceso continuo, estructurado a partir de fases claramente delimitadas, siendo una entre muchas secuencias la siguiente: a) identificación del problema, b) elaboración de la agenda, c) formulación de la política, d) adopción de la política, e) implantación y f) evaluación (Anderson, Brandy y Bullock, en González, 1987:165). Con una u otra variante, se asumía que en el proceso de la política pública formaban parte decisores y analistas racionales, capaces de manejar todos los factores políticos, económicos, culturales y administrativos presentes y que, a su vez, serían capaces de orientarlos adecuadamente para los fines perseguidos (Dunn, en Álvarez, 1992:15 y ss.).

Más allá de la visión tradicional de fases de la política

Si aquello era cierto, ¿por qué los gobiernos fracasaban de manera reiterada, estruendosa y creciente? Naim intentó una aproximación a la interrogante abordando la reflexión a partir de la indagación más sesuda en el momento de la implementación y ya no en el de la formulación, como era tradición. La crítica central argumentaba que poco se había estudiado qué pasaba en una política pública luego de que los acuerdos iniciales se lograban y los diseños surgían de manera casi perfecta producto de acuerdos entre las partes interesadas. Lo que pasaba en realidad era que lo que se llevaba a la práctica se convertía en algo muy distinto a lo que originalmente se planeaba y, por lo tanto, era imposible obtener los efectos originalmente previstos. Tal brecha, recurrente en toda política pública, tenía mucho que ver con el hecho de que decisiones importantes y críticas eran tomadas durante la implementación y, por tanto, era mejor visualizar la política como un proceso continuo de decisiones y no como estructuras compuestas de fases cuasiindependientes. A su vez, incidían factores incontrolables al momento del diseño que se referían al posterior desempeño del comportamiento organizacional, la incertidumbre propia de la racionalidad limitada en el manejo de información y, particularmente, la presencia de los factores políticos y la distribución del poder (Naim, 1979).

Igual crítica formulaban otros autores cuando afirmaban que, refiriéndose a la tradición norteamericana de políticas públicas, las bases teóricas tradicionales habían desarrollado dicotomías que conllevaban separar la formulación de la implantación y la responsabilidad administrativa de la eficiencia, situaciones que eran producto de una visión positivista de las ciencias sociales (Denhart, en González, 1987:156).

El fracaso en la ejecución de las políticas determinó que, en consecuencia, distintos analistas propusieran el «análisis de la ejecución» como una herramienta previa a la decisión, con lo cual se aseguraría que el responsable de decidir conociera de antemano los errores derivados de una instrumentación equivocada o negligente. En este camino, las políticas públicas entraron en el terreno del incrementalismo, toda vez que tal postura permitiría equilibrar las necesidades de normatividad de las políticas (Amy, en De León, 1993:104). Correlativamente, se imponía la tesis de que considerar los aspectos ideológicos valorativos de las políticas pertenecía más al terreno de las decisiones y menos al del análisis de la política. Sin embargo, la complejidad de las condiciones sociales no aceptaría soluciones ubicuas

o uniformes que conllevarían a análisis carentes de contenido explicativo respecto a lo ocurrido o por ocurrir (De León, 1993).

Recientemente, el tema de la integración de las fases de la política como una postura que intenta superar las visiones tradicionales de división en etapas, ha sido abordado por algunos autores. Se trata de colocar el énfasis en el proceso y la interacción, y no en las etapas, a efectos de captar la complejidad de las interacciones entre ideas, actores y escenario institucional. De allí que resulte una aproximación más contingente y, por tanto, preocupada por los cambios que se suscitan en políticas específicas, a fin de reflejar la realidad gubernamental en cada movimiento en la implementación y reelaboración de los programas públicos. Con ello, se pondría énfasis en las ideas, percepciones y cuadros de referencia de los actores que interactúan (Subirats y Gomá, 1998:25).

El sistema de valores que los decisores adoptan, entonces, posee un rol fundamental en el análisis de una política pública. Es el sistema el que determina los criterios de decisión que se utilizan en el momento de comparar y jerarquizar alternativas. Por ello, en contraposición a una visión tecnocrática idealista, la discusión de los valores puede producir esquemas políticos más realistas y menos autoritarios, con lo cual la elección resultaría más pluralista y consensual. En esta misma línea argumental es necesario relevar que la manera como se configura el conflicto y la formación del consenso alrededor de una política pública, supone el conocimiento de las preferencias de los actores en cuanto a su base axiológico-ideológica, a partir de la cual ellos actúan, pues, en función de ella se diseñan las estrategias a seguir. Se trata, en definitiva, de observar las divergencias o coincidencias presentes en los enfoques de actores o grupos en relación con el rol del Estado, tema que pertenece a las visiones sobre la reestructuración de las fronteras entre lo estatal y la sociedad (Ciuffolini y Parmigiani, 1998).

En otra vertiente de la crítica e intento por superar la visión racional de fase de la política, se ha propuesto el abordaje de las políticas públicas como similares a la idea de estrategia, bajo la premisa de que «el concepto de <política pública> ha significado desde hace mucho tiempo para el sector público lo que el concepto de <estrategia> significa para el sector privado» (Mintzberg y Jongersen, 1995:25). En este sentido, las estrategias pueden ser intencionales o deliberadas sin que realmente se ejecuten, o ser emergentes y lograr su aplicación sin mediar procesos de formulación, en cuyo caso el acto puede preceder al conocimiento o ser paralelo a él. No existiendo ninguna estrategia que sea puramente deliberada o puramente

emergente, deberá colocarse el énfasis en los patrones de conducta implícitos en el proceso estratégico y cuyo centro motor es uno: el aprendizaje. No se trata del incrementalismo convencional, pues los actos individuales no están desarticulados; por el contrario, se trata del reconocimiento de que en una estrategia (política pública) puede surgir un gran número de tendencias y comportamientos: graduales, colectivos, espontáneos o no intencionales, sin que ninguno de ellos sea desechable. El punto nodal está en entender cómo la formulación y aplicación de la estrategia puede surgir de posturas y ambientes no-lógicos o racionales-pensados sin que por ello sean inválidas. Así, la visión de «invernadero» según la cual deben planificarse todos los detalles de la estrategia, antes de la acción, se convierte en obsoleta toda vez que la dinámica de la complejidad de los hechos está exigiendo el establecimiento de estructuras flexibles e ideologías de apoyo que aúpen el aprendizaje y concilien con el tiempo de maduración para una mejor comprensión de la política. Se trata, en definitiva, de un aprendizaje estratégico que supone la mayor información e influencia de los actores involucrados en el desarrollo de la política en cuestión (*ibidem*).

Sobre grupos de interés, redes y comunidades de políticas

La presencia activa de grupos e individuos extraestatales en la dinámica que se suscita alrededor de una política pública es una verdad normalmente aceptada hoy día. Sin embargo, en sus inicios, el predominio de la visión racional en el comportamiento de una política hacía que los determinantes del ambiente social no aparecieran con la importancia y centralidad que poseen.

El trabajo pionero y esclarecedor de García Pelayo sobre la estructuración de decisiones estatales consensuadas, confirma la importancia que poseen los grupos fuera del Estado en la regulación de las políticas públicas. La premisa que fundamenta tal argumentación es la de que, ante los cambios radicales del Estado moderno que supera al Estado liberal y se transforma en Estado social, la vieja dicotomía público-privado o Estado-sociedad queda superada; de allí que «el sujeto de los derechos políticos no sólo trata de influir la acción del Estado desde el punto de vista de su condición abstracta de ciudadano, sino también desde el punto de vista de sus situaciones económicas, sociales, etc.» (1979:7). Siendo que el Estado contemporáneo ya no está limitado a crear un orden objetivo para la acción de los particulares a través de una estructura normativo-jurídica, es

comprensible que los actores económicos y sociales traten de influir en la formulación y operacionalización de las decisiones del Estado no sólo de una manera ocasional o intermitente, sino como una tarea cotidiana y rutinaria de la gestión pública. Sin embargo, es necesario tener presente que las posibilidades de influencia han de ser obligatoriamente desiguales, toda vez que el grado de incidencia en la acción estatal va a depender de la capacidad de cooperación o de conflicto que posea alguna organización o grupo de ellos, de manera tal que puedan inhibir o determinar las políticas del Estado. En esta perspectiva, el Estado incorporará, sobre todo, a aquellos actores que controlan un factor de incertidumbre sobre la política en particular y, por ende, queda obligado, especialmente en un régimen democrático, a tratar de llegar a un acuerdo con ellos (*ibidem*).

Aceptada la realidad de la interacción entre Estado y sociedad para el desempeño de las políticas públicas, la discusión posterior, sobre todo en los años noventa, ha evolucionado hacia las consideraciones sobre el tipo, intensidad y forma de la interdeterminación. En el enfoque centrado en la dimensión política para el análisis de las políticas públicas, se destaca la importancia del conflicto y el poder para la adecuada comprensión de los problemas públicos. En este camino es fundamental conocer el potencial de influencia y conflicto de cada grupo o individuo que conforma la viabilidad de la acción de gobierno; a su vez, el análisis exige un conocimiento detallado de la estructura y comportamiento histórico de los grupos que manifiestamente demandan la acción pública, lo que contribuiría a prever acontecimientos futuros, sean de adhesión a la política o de resistencia, y potenciales conflictos no institucionalizados alrededor de ella (Álvarez, 1992). El entramado de interacciones Estado-sociedad que se expresan en el sistema político, son mediadas a través de la acción del gobierno de manera que la toma de decisiones no es otra cosa que la traducción estatal de este permanente forcejeo. Tal situación lleva a considerar cómo esa interacción muestra dos elementos básicos de las políticas públicas: por un lado, el problema burocrático o el papel del Estado y su capacidad para impulsar dicho papel y, por otro, la autorregulación social que nos adentra en las relaciones de mercado como mecanismo de decisión y de ajuste social que se refleja en la arena pública (Salamanca, 1994).

Ahora bien, sea que las circunstancias de conflicto y poder dominen el proceso de las políticas públicas, o que se trate de un mecanismo de autorregulación de la sociedad expresado en las acciones públicas, el hecho de abordar la configuración de conflictos y consensos alrededor de las políticas públicas nos conduce al núcleo mismo de lo político. En este

sentido, es conveniente señalar que cuando se utiliza la categoría «interés» para adjetivar a grupos o estructuras que influyen en la acción del Estado, se está apelando a un cierto determinismo económico en la orientación de los intereses en juego, es decir, pareciera que se trata de reacciones directas ante problemas y condiciones objetivas. Sin embargo, existen y prevalecen supuestos culturales que informan sobre la preferencias de los individuos, las cuales, cambiantes e inestables, provienen del «plexo axiológico-ideológico que posean» (Ciuffolini y Parmigiani, 1998:93). Con esta orientación, un actor tenderá a tomar posición frente a cuestiones diversas, bajo el supuesto de su coherencia y racionalidad. Por ello, la construcción de los consensos no sólo representan estrategias de conciliación de intereses; la interacción de los actores y grupos, más allá de la conciliación, supondrá el acercamiento de cosmovisiones mediadas por el diálogo, salvo que la decisión sea impuesta de manera autocrática (*idem*).

Las circunstancias que convierten al acercamiento de cosmovisiones y a la autorregulación social en factores clave para la comprensión de la influencia de los diferentes grupos de presión en la dinámica de las políticas públicas, han determinado la emergencia de nuevas reflexiones acerca de las estructuras dentro de las cuales tienen lugar las interacciones de actores e ideas. En esta línea se vienen utilizando conceptos, como el de comunidades epistémicas, para describir al conjunto de especialistas que comparten iguales criterios y valores ante dilemas o conflictos sociales planteados. En este sentido, la comunidad epistémica funge de lazo común alrededor de las definiciones del problema asociado a determinada política pública, definiciones que se convierten en referencias para aquellos que presionan en busca de una u otra solución, con lo cual la comunidad tiende a trabajar de forma conjunta para utilizar sus conocimientos como recurso en la toma de decisiones. Es así cómo el universo representado en la comunidad sirve de marco en el proceso de elaboración, formación y puesta en práctica de las políticas (Subirats y Gomá, 1998).

Más importante aún resulta el conocimiento de tales estructuras a la luz de la desjerarquización del Estado y los poderes públicos, siendo entonces el surgimiento de ellas un mecanismo idóneo para extender las relaciones sociales a aquellos vacíos dejados por el mercado o por los sistemas electorales (mecanismo del voto), adoptando esas estructuras donde se comparte valores y conocimiento, diferentes etiquetas, tales como las de *partisan mutual adjustment*, *policy network*, *policy communities*, estructuras de implementación, contratos relacionales o clan (Scharpf, en Subirats y Gomá, 1998:27).

De manera particular, el enfoque de *policy network*, redes de políticas públicas o redes temáticas, ha venido siendo utilizado en Gran Bretaña bien por razones académicas o por necesidad política. Por una u otra causa, su desarrollo se traduce en una respuesta a las «nuevas formas de gobernabilidad: gobernar sin gobierno», referidas a la elaboración de políticas públicas a través de redes de niveles múltiples, con organización propia o con estructuras interorganizacionales (Rhodes, en Evans, 1998:229). Alrededor del tema han surgido diversos enfoques que abordan posturas como la interacción grupal, la interacción personal o el análisis formal de una red. Sin embargo, ante las debilidades que asoman estos desarrollos teóricos, se requieren enfoques integradores, toda vez que las redes de políticas son parte de un mundo social más amplio y en constante proceso de constitución, siendo sus principales características el poder, la dependencia, las metas, las coaliciones dominantes y los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio y las reglas de juego, entre otros rasgos presentes en tales estructuras (Evans, 1998).

Una de las aplicaciones más frecuentes del análisis de redes en las políticas públicas es la referida a cómo la política es conformada al nivel local del gobierno. Estudios sobre la realidad de Francia y Gran Bretaña describen cómo la presencia de redes está conectada a patrones complejos de instituciones, con alto grado de contacto, intercambio de recursos y cooperación. Variables como éstas inducen a la determinación de indicadores de redes, tales como su amplitud, densidad, centralidad, relación con otras redes o fortaleza de los niveles presentes en la estructura. La complejidad de la formación de las políticas hoy, imponen el necesario conocimiento de los diferentes patrones de interacción y resultados de las políticas, independientemente del modelo de análisis que se asuma, sea el pluralista, neoinstitucionalista, burocrático o localista (John y Cole, 1995).

No cabe duda acerca de la complejización del análisis de políticas públicas en las últimas décadas. Ello es producto de la creciente preocupación por las fallas constantes de los gobiernos (*failures government*), que a pesar de haber incorporado múltiples mecanismos e instrumentos para inyectarle racionalidad a la toma de decisiones, no logran disminuir las brechas entre las demandas originales que dan forma a las agendas y posteriores diseños y los resultados de las ejecutorias del Estado en acción.

De esta manera, las brechas entre una y otra circunstancia han presionado a los analistas de políticas hacia una reflexión cada vez más profunda acerca del problema de la evaluación de las políticas públicas, toda vez que se postula, mucho se sabe sobre el diseño y la ejecución y poco sobre

los verdaderos resultados de una determinada política. Este tema, por su importancia, se aborda con mayor detalle en el aparte siguiente.

Mitos y realidades en la evaluación de las políticas públicas

Conocer las brechas (o acercamientos) entre el diseño inicial de una determinada política y su comportamiento e impacto real, forma parte de las inquietudes ancladas en el racionalismo que inspiró el surgimiento de las ciencias de las políticas. Ante tal postura, hay quienes argumentan la inutilidad de la evaluación, toda vez que, al ser imposible la medición y previsión de acontecimientos complejos como los encerrados en un curso de acción estatal, es preferible actuar incrementalmente, tratando de mejorar los resultados en la medida en que ellos vayan apareciendo. Sea cual fuere el enfoque que se asuma, aparece con claridad una tensión entre los analistas acerca del porqué las brechas y de, sobre todo y en el fondo del asunto, las insistentes fallas de los gobiernos, y cómo tales realidades se convierten en un comportamiento casi natural en las ejecuciones del Estado. Por tales razones, la evaluación ha sido un aspecto central en el proceso de las políticas, tanto por necesidad práctica en la toma de decisiones como por las exigencias de responsabilidad democrática.

Siendo Estados Unidos de Norteamérica el país donde mayor difusión y uso ha tenido el campo de las políticas públicas, la discusión acerca de la evaluación determinó grandes inversiones por parte del gobierno americano para conocer el comportamiento de sus programas a lo largo de las décadas del sesenta y sesenta, siendo una de las más importantes la transformación de la Oficina General de Contabilidad (GAO) de una organización focalizada en los asuntos contables y financieros de los gastos federales, a otra con énfasis en el análisis de la política y su evaluación y el desarrollo de metodologías para tales asuntos (Peters, 1998). En países europeos como Francia, si bien la cultura de la evaluación de políticas se introdujo tardíamente hacia los años setenta, también es posible encontrar esfuerzos de evaluación, sobre todo en áreas públicas nuevas, donde los poderes públicos se ven obligados a la intervención, a los efectos de proponer fórmulas innovadoras de gestión. Al igual que en Estados Unidos, la necesidad de evaluación se encuentra asociada a la voluntad de la administración por legitimar ciertas acciones y demostrar el buen funcionamiento de las políticas en cuestión (Nioche, 1995).

Sea cual fuere la inspiración para evaluar una política específica, es cierto que ha existido un deseo natural por conocer el porqué las cosas en la realidad se comportan de determinada manera y hasta dónde las tensiones generadas en el origen de las políticas determinan el proceso mismo de su ejecución (Schwartz, 1986). En este sentido, se ha asistido a la proliferación de fórmulas de evaluación de la ejecución estatal centradas, tanto en la formulación y diseño o evaluación *ex ante* como aquellas que apuntan a la medición del comportamiento y sus resultados, conocida como evaluación *ex post*. Predomina en el primero de los casos la aplicación de métodos cuantitativos y modelísticos, como el análisis financiero, costo-beneficio, costo-eficacia o árboles de decisión. En la otra vertiente, es posible identificar los análisis basados en el balance social de una determinada política o en los de excedente de productividad de las organizaciones ejecutoras de la política. Tanto en uno u otro caso, la forma de evaluación ha tendido a la utilización de métodos numéricos que resultan impotentes ante la complejidad que encierra cada política pública, razón por la cual ha surgido la necesidad de utilizar enfoques explicativos complementarios de los modelos basados en una máxima racionalidad (Cardozo, 1995).

Una vertiente necesaria de destacar en los sistemas de evaluación de las políticas públicas es la referida a la solidez o debilidad que tales sistemas puedan mostrar en cada país en particular. Así, es posible mencionar seis rasgos determinantes del desarrollo de la evaluación, a saber: (a) la existencia o no de procesos de programación y control presupuestario, con énfasis en la eficiencia del gasto público, (b) la aparición de grupos políticos reformistas que establecen un ambiente propicio para la evaluación, (c) las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde el predominio del parlamentarismo ha asomado mayores inclinaciones hacia la evaluación, (d) la existencia y grado de autonomía de las oficinas generales de control público (contralorías), (e) la disponibilidad de especialistas y científicos en la materia de políticas y evaluación y (f) la existencia de organismos o instancias de gobierno con funciones equivalentes de evaluación. La combinación de los diferentes factores hace que las ejecuciones estatales puedan estar más o menos sometidas a la evaluación institucionalizada, socialmente aceptada y asumida (*accountability*) y formando parte del pluralismo y la democracia que condiciona la presencia de tal práctica (Guerrero, 1995).

No es fácil lograr el predominio de una cultura evaluativa de las políticas públicas, sobre todo en cuanto a su impacto social, toda vez que en este

terreno es el factor político el que determina su alcance. Es por ello que los postulados para la evaluación de las políticas giró desde los sistemas vinculados a la planificación y programación de los años sesenta y setenta (respondiendo al racionalismo de origen), hacia convertirse en asunto de los parlamentos y oficinas externas en los ochenta. Más recientemente, en los años noventa, bajo la influencia del *new public management*, la evaluación ha ido declinando su énfasis en los impactos de los programas y colocando su foco en los *outputs* y, fundamentalmente, en la reducción de los programas del Estado. A ello se adicionan las tendencias hacia la evaluación de los niveles subnacionales de gobierno, ante el influjo de los federalismos y la descentralización en diferentes países (Derlien, 1998). Esta última tendencia se vincula con enfoques que reivindican una mayor influencia de los ciudadanos en el comportamiento de los programas de gobierno, lo que supondría una mayor formalización en el uso de los informes de los usuarios, vertiente de la evaluación cuyos resultados aún están por verse (Peters, 1998).

Es indudable la importancia de la evaluación de las políticas públicas como medio para proveer criterios, tanto a los formuladores y ejecutores como a los diferentes actores que en ellas intervienen. Ha sido una inquietud constante desde el mismo surgimiento de la ciencia de las políticas, habiendo evolucionado hasta el presente en medio de una tensión entre lo que se ofrece y lo que realmente sucede o es percibido por los afectados de determinada política. El rasgo, cada vez más político-social y menos racional de la acción estatal, somete al escrutinio público el comportamiento de los diferentes gobiernos, los cuales terminan adoptando diferentes mecanismos de inclusión ciudadana –debates, asambleas, cabildos, consejos ciudadanos, telemática, referendos– para someter a consulta constante sus decisiones y, con ello, intentar disminuir la presión y la conflictividad creciente de los sistemas sociales que les rodean.

Comentario final: ¿Mejorar el instrumental o comprender el contexto de las políticas públicas?

El proceso de surgimiento y desarrollo de la ciencia de las políticas públicas a lo largo del siglo XX, particularmente en su segunda mitad, transcurrió cubierto en un halo de promesas y esperanzas sobre la posibilidad de racionalizar el funcionamiento de los gobiernos y, con ello, mejorar sus

respuestas a la sociedad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos teóricos e instrumentales por optimizar el uso de las herramientas y conceptos de las políticas públicas, el arte de gobernar continúa siendo un mundo escurridizo y, a la luz de la razón, errático y azaroso, lo que preocupa, décadas luego, a muchos analistas que han contribuido con esa línea de pensamiento.

Dror, en su informe de 1994 al Club de Roma sobre la problemática de la incapacidad de los gobiernos para lograr un mejor desempeño, lanzaba un alerta sobre las severas dificultades para enfrentar los graves y complejos problemas de las sociedades contemporáneas. «Esta urgencia (...) es la que dicta mi obsesiva preocupación por elevar la formación de quienes ocupan puestos clave. ¿Cuáles son las facultades críticas más importantes que se necesitan para la gobernación en tareas de impacto en el largo plazo y qué propuestas, por exigentes que sean, pueden ser factibles en el futuro próximo? (...) los recursos limitados deben concentrarse en un reducido número de mejoras, capaces de lograr una diferencia real. Llamo a este enfoque radicalismo selectivo» (Dror, 1994:28). La obsesión de quien es uno de los pioneros del racionalismo en las ciencias de las políticas públicas en los años sesenta y setenta, se comprende cuando el autor reconoce cómo, a pesar de los avances de las técnicas de información, las decisiones críticas y las formas de tomarlas no han cambiado en los últimos siglos: «hasta donde me permite juzgar una vida dedicada al estudio de la práctica decisoria de alto nivel, histórica y comparativamente, tanto desde fuera como desde dentro, no ha habido progreso alguno en la esencia del procedimiento de decisión crítica, más allá de las variaciones debidas a las cualidades personales de unos pocos individuos de excepción» (*ibid*: 30).

Esa nada alentadora sentencia se relaciona con la discusión acerca de la falta de identidad de los estudios sobre administración pública y su crisis de aproximaciones. Por una parte, la vertiente del *policy analysis* ha tendido a convertirse más en instrumentos para mejorar tal o cual política y menos en disciplina con origen y desarrollo metodológico específico. Por la otra, en el campo del *management*, se han terminado achacando los problemas de gestión de las políticas públicas a la presencia de la política, como algo irracional o pernicioso que frustra el logro de buenos resultados (Subirats, 1994).

Es así cómo, luego de múltiples reformas o innovaciones instrumentales para el mejor gobierno, la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas continúa disminuyendo. Un estudio de Harvard demuestra cómo

para 1964, el 75 por ciento de los ciudadanos estadounidenses confiaban en la toma de decisiones del gobierno federal, mientras que para 1996 sólo 22 por ciento expresaba tal pronunciamiento (Nye, Zelikow y King, en Santana, 2000:237). En esta línea de reflexión, son evidentes las limitaciones de los estudios sobre la administración pública (y dentro de ellos, las políticas públicas), las cuales se expresan en realidades como las siguientes: a) la falta de producción de conocimiento y teoría pertinente por el centrismo en los instrumentos, b) la limitación en el análisis de la burocracia gubernamental, desconociéndose las nuevas realidades en las relaciones Estado-mercado-sociedad, c) poca atención a los asuntos de la gobernabilidad democrática y d) escaso estudio de las tendencias cambiantes del entorno de las sociedades contemporáneas (Santana, 2000).

El estudio de las políticas públicas pareciera enfrentarse, desde la década de los noventa, a severas limitaciones en su afán por contribuir a la superación de las *failure government*. Su centrada atención en el proceso mismo de la política, con un profundo regodeo en los diseños y modelos para la correcta formulación, ha incidido en el excesivo racionalismo que describe al comportamiento de la realidad como una desviación, cuando no un error indeseable de la sociedad. Si bien se intentó superar las ataduras racionales de la formulación y, aun de la ejecución, a través de una mayor comprensión de los fenómenos del gobierno por la vía de la evaluación, de igual manera los avances en las últimas décadas del siglo XX quedaron constreñidas a la resolución de problemas circunstanciales que, seguramente, eran sólo expresiones de cambios más profundos en el comportamiento del Estado y su relación con la sociedad.

El final del siglo XX ha encontrado a las ciencias de las políticas públicas desfasada con respecto a los acelerados movimientos del contexto, nacional y global, de las sociedades contemporáneas. Es evidente que ya es inútil centrar el análisis sólo en el comportamiento de las estructuras de gobierno y su relación racional con otros sistemas. La noción de lo público y de lo político obliga a una revisión profunda del *analysis policy* y del *public management*, pilares de los estudios de la administración pública en las pasadas décadas.

Las fallas del gobierno son las fallas de la sociedad. Su comprensión es un reto del tiempo presente, inicios del siglo XXI, para aspirar a un aporte con mayor solvencia a los problemas de la gobernabilidad y complejidad de la sociedad contemporánea.

Referencias bibliográficas

- Allison, Graham (1971). *Essence of decision*. Boston, USA, Little-Brown and Co.
- Álvarez, Ángel (1992). *Análisis de políticas públicas*. CLAD, serie temas de coyuntura en gestión pública n° 6, pp. 9-34, Caracas.
- Cardozo Brum, Myrian (1995). «La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodología, aportes y limitaciones», *Revista de Administración Pública*, n° 84, enero-junio, pp. 167-197, México.
- Ciuffolini, Alejandra y Consuelo Parmigiani de Barbará (1998). «La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública», *Revista Administración Pública y Sociedad*, n° 11, diciembre, pp. 91-101, Córdoba, Argentina.
- Dahl, Robert (1989). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano.
- De León, Peter (1993). «Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes», *Foro Internacional*, vol. 33, n° 1, enero-marzo, pp. 88-110, México.
- Derlien, Hans-Ulrich (1998). «Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, enero-agosto, n°s 11-12, pp. 13-22, Madrid, España.
- Dror, Yehezkel (1971). *Design for the policy sciences*. Nueva York, American.
- Dror, Yehezkel (1994). *La capacidad para gobernar. Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu editores.
- Evans, Mark (1998). «Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica», *Revista Gestión y Política Pública*, vol. II, n° 2, 2° semestre, pp. 229-266, México.
- García Pelayo, Manuel (1979). «Segundo círculo y decisión consensuada. Consideraciones en torno a la participación de los partidos y las organizaciones de interés en las decisiones estatales». Caracas, mimeo.
- García Pelayo, Manuel (1980). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, España, Alianza Editorial.
- González, Beauregard (1987). «El concepto de política pública en la administración norteamericana», *Revista Administración y Política*, n°s 12-13, mayo, pp. 155-170, Toluca, México.
- Guerrero, Juan P. (1995). «La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados», *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, n° 1, 1er. semestre, pp. 47-115, México.
- Heller, Hermann (1983). *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- John, Peter y Alistair Cole (1995). «Models of local decision. Making networks in Britain and France», *Policy and Politics*, vol. 23, n° 4, pp. 303-312, Bristol, England.

- Krygier, Martín (1981). «El Estado y la burocracia en el crecimiento de un concepto», en Eugene Kamenka, Krygier y otros, *La burocracia. Trayectoria de un concepto*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 14-28.
- Luhmann, Niklas (1997). *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid, España, Alianza Editorial.
- Mintzberg, Henry y Jan Jongersen (1995). «Una estrategia emergente para la política pública», *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IV, n° 1, pp. 175-187, 1er. semestre. México.
- Mueller, Dennis (1984). *Elección pública*. Madrid, España, Alianza Editorial.
- Naim, Moisés (1979). «Un marco conceptual para el análisis de la implementación de las políticas públicas», *Politeia*, n° 8, pp. 7-31, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.
- Nioche, Jean Pierre (1995). «De la evaluación al análisis de políticas públicas». *Cuadernos de Administración*, n° 18, enero, pp. 163-184, Bogotá, Colombia, Universidad Javeriana.
- Pérez Baltodano, Andrés (1997). «Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina», en Andrés Pérez Baltodano, ed., *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, pp. 31-66. Caracas, Venezuela.
- Peters, Guy (1998). «El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el gobierno americano», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n°s 11-12, enero-agosto, pp. 23-28, Madrid, España.
- Rao, Nirmala (1996). *Towards welfare pluralism. Public service in a time of change*. Cambridge, England, Ed. Dartmouth.
- Salamanca, Luis (1994). «La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura», *Politeia*, n° 17, pp. 223-259, Caracas, Venezuela, Universidad Central de Venezuela.
- Santana, Leonardo (2000). «Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos», *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, n° 17, junio, pp. 235-264, Caracas.
- Schwartz, Mildred (1986). «Comparing United States and Canadian public: A review of strategies», *Policy Studies Journal*, vol. 14, n° 4, junio, pp. 566-579, EE UU, Urbana.
- Sharkansky, Ira (1971). *Administración pública. La política frente a la burocracia*. México, Editores Asociados.
- Smith, Andy (1999). «Public policy analysis in contemporary France: Academic approaches, questions and debates», *Public Administration*, vol. 77, n° 1, pp. 111-131, EE UU.
- Subirats, Joan (1994). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común», en *Seminario Internacional La Investigación y la Reforma del Estado: Situación Actual y Tendencias a Futuro*, pp. 9-14, Caracas, CLAD.

- Subirats, Joan y Ricard Gomá (1998). «Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis», en Subirats, Joan y Gomá, Ricard, coords., *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, pp. 21-36. Barcelona, España, Editorial Ariel.
- Sulbrandt, José (1980). «Las políticas públicas y el análisis de políticas». Caracas, Naciones Unidas, mimeo.
- Weber, Max (1992). *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA: UNA POLÍTICA PÚBLICA INCONCLUSA*

*Absalón Méndez Cegarra***

Presentación

En el presente artículo vamos a examinar un tema de particular importancia y significación cuya discusión en Venezuela lleva más de una década. Nos referimos a la reforma de la seguridad social. Por diversas razones que tendremos ocasión de examinar, el proceso ha sido sumamente lento, contradictorio, extremadamente polémico, y los resultados casi nulos. Luego de varios años de discusión no se vislumbra alguna salida. La seguridad social, sin duda alguna, se inscribe en el marco de las políticas públicas. Por lo tanto, procuramos analizar en este artículo, brevemente, esta política, para lo cual se evaluará lo que ha sido el proceso de reforma en cuestión, particularmente, a lo largo de estos últimos diez años, de tal manera que se pueda captar cada uno de sus momentos y derivar sus propias reflexiones. Como ejemplo de definición de políticas públicas, podremos, al final, concluir si lo ocurrido es lo que se debe o no hacer al momento de formularlas e intentar implantarlas, apreciación que depende siempre del cristal con que se evalúen.

* Conferencia dictada en el marco de la asignatura «Políticas Públicas» de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV, durante el período enero-abril de 2001. Versión revisada y corregida para efectos de esta publicación.

** Doctor en Ciencias Sociales, UCV. Abogado y Trabajador Social. Profesor Titular de la UCV. Coordinador del Postgrado en Seguridad Social de la UCV. Asesor de la Comisión de Reforma de Seguridad Social de Venezuela.

Para los propósitos planteados debemos hacer algunas puntualizaciones sobre el aspecto más controversial de la reforma en estudio, no sólo en Venezuela, sino en todos los países donde este proceso se ha iniciado y ha culminado, como es el relacionado con el régimen de pensiones. Hablar de la reforma de la seguridad social es, prácticamente, hablar de los regímenes pensionales, pues los demás elementos, incluyendo los sistemas de salud, con toda su importancia, nunca pueden compararse con ellos en cuanto al nivel de confrontación y las dificultades para hallar puntos de encuentro. Es necesario decir, además, que el peso que poseen los fondos para garantizar el pago de las pensiones, concentran la mayor proporción de los recursos financieros que demanda un sistema de seguridad social integral.

El artículo se estructura en cuatro partes, a saber: la primera contiene los antecedentes de la reforma en Venezuela; la segunda comprende, particularmente, los elementos legales que sustentan la seguridad social; la tercera parte está dedicada a lo que denominamos la contrarreforma legal de la seguridad y, finalmente, en la cuarta parte, se examina la inclusión del tema en el proceso constituyente.

Finalmente, es importante acotar que este artículo, más que un análisis profundo de los hechos y su contenido, ofrece una panorámica, una cronología de los acontecimientos que han signado, hasta ahora, el proceso de reforma de la seguridad social, lo que estimamos de gran valor para el análisis del proceso desde la perspectiva teórica de la definición de políticas públicas en Venezuela.

Antecedentes de la reforma de la seguridad social en Venezuela

¿Por qué en Venezuela se discute este tema desde hace diez años? ¿Qué es lo que nos ha llevado a hablar de crisis de la seguridad social o de fracasos de sus principales instituciones, como es el caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) en nuestro país? Lógicamente, el primer antecedente a examinar es el porqué de la llamada crisis de la seguridad social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), hace aproximadamente diez años, publicó un trabajo que denominó «Seguridad social. Responsable o víctima»; lo hizo para referirse a lo que estaba ocurriendo en el campo de la seguridad social en el mundo. Algunas de las variables allí analizadas eran las siguientes:

- La recesión económica mundial y la precarización del empleo

Hacia la década de los años ochenta se produjo un estancamiento de la economía mundial, la llamada nueva crisis del capitalismo; las economías más industrializadas se paralizaron y comenzó una etapa de recesión económica importante. La salida de esa etapa recesiva se planteó en términos completamente distintos a los tradicionales, a través del proceso de globalización de la economía, de reconversión industrial, de cambios de patrones tecnológicos y de apertura del mercado.

Esta crisis tuvo una incidencia particular en la seguridad social. Ésta se convierte en la caja de resonancia de la economía, pues todo lo que ocurre macro y micro –económicamente hablando–, tiene su efecto en la seguridad social; de allí que si surge una etapa de crisis económica, la seguridad social se resiente, si hay una etapa de esplendor económico, la seguridad social también se altera. Pues bien, cuando surge esta *crisis económica* mundial y se plantea cómo salir de ella, la mirada se tendió hacia el problema de los *costos de producción* con el fin de incrementar la productividad y lograr un mejor posicionamiento en la economía mundial. Ello implicaba ser productivo y competitivo, particularmente, al interior de las unidades de producción nacional, para luego serlo en la esfera internacional. Obviamente, al pensar en disminuir el costo de producción, lo primero que afloró fue la fuerza de trabajo. ¿Cómo se comenzó a disminuir el costo de producción vía fuerza de trabajo? En primer lugar, con *el desempleo*, es decir, el despido de la fuerza de trabajo que hasta el momento se encontraba ocupada en el sector moderno de la economía; en segundo término, con la tendencia a precarizar los empleos y *los salarios reales*, y, en tercer lugar, con la *desregulación y flexibilización de la relación laboral*, puesto que en la medida en que no existan mecanismos que ejerzan control sobre la relación laboral, ésta se hace mucho más libre, más fácil la contratación y, en consecuencia, flexibles dichas relaciones. ¿Qué impacto tuvo este proceso en la seguridad social? La mayoría de los sistemas de seguridad social, inclusive los que tienen como eje vertebral los seguros sociales, fueron pensados bajo una concepción sesgada, eminentemente laborista; en consecuencia, fueron sistemas de seguridad social creados para garantizar protección social a la fuerza de trabajo ocupada bajo relaciones de subordinación salarizadas, las cuales permiten retener las cotizaciones para la seguridad social. Pero, cuando disminuye el empleo, por diversas razones, existe menos población afiliada a los sistemas de seguridad social, lo que significa

menores recursos para la seguridad social. Con ingresos menguados, a los sistemas de seguridad social les corresponde asumir mayores egresos como consecuencia de la protección al desempleo y otra serie de prestaciones, garantizadas o prometidas a la población afiliada hasta ayer trabajadora.

- La tendencia al envejecimiento de la población

Un segundo factor que aparece como determinante de la crisis de los sistemas de seguridad social es el envejecimiento de la población. Se trata de *factores objetivos*, pues no hay duda de que la población mundial tiende a envejecer, sobre todo en los países industrializados. En nuestros países, todavía seguimos manejando el mito que somos una población joven, pero las estadísticas han comenzado a cambiar. En todo caso, la tendencia a la longevidad representa un factor real que incide sobre las instituciones de seguridad social, pero no debe utilizarse como justificación para introducir cambios en las estructuras de los sistemas de seguridad social, porque, paradójicamente, la seguridad social fue pensada para eso, para atender una masa importante de población vieja. ¿Cuál es el efecto que tiene el envejecimiento de la población en la seguridad social? Indudablemente, disminuyen los ingresos y se incrementan los egresos, puesto que la población envejecida se desincorpora de la fuerza de trabajo y deja de cotizar a la seguridad social y, a cambio, comienza a ser un sujeto pasivo, totalmente dependiente de las instituciones de la seguridad social.

- El costo de los servicios de salud

Otro factor objetivo, real, tiene que ver con el *costo de la asistencia médica* y esto, también, es una paradoja. La mayor esperanza de vida que tenemos hoy (el envejecimiento de la población) es posible en virtud de los adelantos tecnológicos y científicos en el campo de las ciencias de la salud y del desarrollo de la tecnología médica y farmacéutica, entre otros factores. Tal situación implica un costo enorme, imposible de ser controlado por los sistemas de seguridad social; de allí que el envejecimiento de la población incremente los costos de salud debido a que la misma exige mayor atención y es menester garantizar su calidad de vida y eso tiene un costo.

- El impacto inflacionario

Un cuarto factor que incide en la crisis de los sistemas de seguridad social es la *situación inflacionaria* de los distintos países. La inflación

conspira contra el monto de las prestaciones de la seguridad social, particularmente, las prestaciones *dinerarias o económicas* de largo plazo, es decir, las jubilaciones y pensiones por distintos conceptos. La inflación hace que el valor del dinero pierda su capacidad adquisitiva. Lograr el mecanismo de ajuste, de corrección, plantea un costo que le exige a las instituciones de seguridad social mantener el equilibrio financiero, ajustar ingresos y egresos.

- El redimensionamiento del Estado a favor del mercado

Finalmente, es importante hacer alusión a *factores* que podríamos denominar *ideológicos, políticos o subjetivos*. En primer lugar figura la tesis que se viene imponiendo de *redimensionar el Estado*. Tener un Estado más pequeño, como producto de la desconfianza en las instituciones públicas, particularmente, las que administran los programas de seguridad social. Tal circunstancia se traduce en la disminución del gasto público y, en especial, el gasto social. Cuando el Estado comienza a apartarse de la seguridad social, surge el *mercado* como garantizador de determinadas prestaciones; en este marco, la propuesta central es una ruptura entre la tradicional tesis de la seguridad social animada por una concepción solidaria y humanista para reivindicar la tesis egoísta e individualista de la protección social.

Hoy día está planteado que si una persona quiere protegerse, debe hacerlo a expensas de sus propios recursos. Si decide no hacerlo, bien, no se protege. Ésa es su voluntad. Llegamos, así, al reino de la libertad, del libre imperio de la voluntad individual. Se trata, entonces, de la transferencia de la seguridad social de las entidades que ayer protegían (Estado-sociedad), en su conjunto, por la vía de las mutualidades, al reino de la protección basada sobre esquemas de capacidad económica y del ejercicio de la individualidad.

La reforma de la seguridad social en Venezuela

Los antecedentes señalados, presentes con mayor o menor intensidad en todos los países del mundo, animaron en Venezuela un primer intento de reforma en 1989. El Ministerio del Trabajo formuló una propuesta, quizás, en su momento, ingenua y con muy poca perspectiva de traducirse en hechos concretos, que denominó Reforma del Sistema de Seguridad Social. Consistió en el señalamiento de 17 grandes programas pensados como

configuradores de un nuevo sistema de seguridad social, en los cuales continuaban apareciendo instituciones tradicionales, como el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Esa propuesta no llegó a feliz término. Posteriormente, se formuló la propuesta de reforma del régimen de prestaciones sociales, en 1989. En este contexto, las propuestas de reforma de la seguridad social eran «marginales, residuales, surgían como consecuencia de la propuesta de reforma del régimen de prestaciones sociales; incluso se dijo abiertamente a los trabajadores, que el cambio del régimen de prestaciones sociales estaría acompañado de un nuevo Sistema de Seguridad Social. Luego, en 1990, se planteó la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, la cual no modificó el régimen de prestaciones sociales y mucho menos, el de seguridad social, pero sí abrió la puerta para la reforma laboral en Venezuela, porque introdujo un artículo, el 128, en el cual se estableció que mediante una ley especial podría modificarse el régimen de prestaciones sociales, siempre y cuando esa modificación se orientara a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores nacionales. Llegamos, de esta manera, a la campaña electoral de 1993 en la que el doctor Rafael Caldera insinuó en su «Carta de Intención con el pueblo venezolano», la modificación en referencia, anunciada, luego, en el «IX Plan de la Nación» (1994). Pero, en ninguno de los casos se abordó con propiedad el tema de las prestaciones sociales y la reforma de la seguridad social. En 1994, tan pronto llegó el doctor Caldera al ejercicio de la primera magistratura, designó una Comisión Presidencial para el estudio de las propuestas de reforma del régimen de prestaciones sociales y de seguridad social. En esta oportunidad se comenzó a discutir alrededor de lo que existía en el país en materia de propuestas. La Comisión Presidencial terminó elaborando un informe destinado al Presidente de la República, sin resultado de ninguna naturaleza. Es importante resaltar que el sector empresarial representado en esa comisión salvó el voto respecto a la parte del informe relacionada con las prestaciones sociales.

Agotado el trabajo de la Comisión, fue diseñada la «Agenda Venezuela», verdadero «Plan de la Nación» del ejercicio gubernamental del presidente Caldera. En la «Agenda», el gobierno asumió el compromiso ante los organismos multilaterales y ante el país, de reformar el régimen de prestaciones sociales. Ante este compromiso, el presidente Caldera designa una comisión para la reforma de la seguridad social, representada, expresa y categóricamente, por los sectores empresarial, sindical y gubernamental, la cual logra producir un acuerdo en marzo de 1997. Este acuerdo

estuvo antecedido por iniciativas parciales que marcaron algunas pautas en tal sentido. Entre ellas, es importante mencionar las tendencias a modificar el salario y el anteproyecto de Ley de Prestaciones de Antigüedad y de Auxilio de Cesantía y Previsión Social, sin efecto alguno. Surgió, también, otro anteproyecto de prestaciones sociales, que trató de cambiar las prestaciones sociales por vivienda, de vida fallida. Se diseñaron importantes documentos sobre la materia. El partido Copei, en 1996, dio a conocer su posición sobre política social. Se elaboró un nuevo anteproyecto de Ley de Creación de Fondos de Retiro que tampoco tuvo suerte. Finalmente, es conveniente mencionar como antecedente, la Carta de Fedecámaras, producto de la Asamblea Anual de 1996, efectuada en la ciudad de Maturín, estado Monagas. En esta carta se plantea la tesis de un nuevo sistema de seguridad social y entre los puntos resaltantes aparecen los siguientes: a) La reforma del régimen legal de prestaciones sociales como punto de partida para crear los fondos de retiro administrados por entidades especializadas bajo la denominación de administradoras privadas de retiro; b) La eliminación del IVSS y c) La creación de otras modalidades previsionales en el campo de la salud y la protección a la cesantía por la vía del paro forzoso. Este documento, de singular importancia, va a marcar la pauta en todo el proceso que ha vivido el país en los intentos de reforma de la seguridad social.

La Comisión Tripartita antes citada, logró ponerse de acuerdo sobre estos términos, lo que permite que se elabore un documento, igualmente importante, entregado al presidente de la república Rafael Caldera, el 17 de marzo de 1997. A la entrega de este documento se le da gran significación, pues se trata del tripartismo en acción o del colaboracionismo de tres sectores importantes de la vida nacional. En el informe de la Comisión Tripartita aparece, en primer término, la Reforma del Régimen de Prestaciones Sociales y, en segundo lugar, la Reforma del Sistema de la Seguridad Social.

La Reforma del Régimen de Prestaciones Sociales se llevó a cabo muy rápido. Entregado el Acuerdo Tripartito, inmediatamente el Ejecutivo Nacional lo remitió al Congreso de la República como documento oficial del Ejecutivo para que el Congreso de la República lo transformara en leyes. En el Congreso, se constituyó una comisión especial de la Cámara de Diputados, presidida por el diputado Arístides Hospedales, la cual procedió a materializar los acuerdos tripartitos en proyectos de ley.

La primera medida fue transformar el Acuerdo en un proyecto de ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, reforma que se hace efectiva

el 19 de junio de 1997 y es, precisamente, esta reforma la que da lugar al nuevo régimen de prestaciones sociales. Meses después, el 30-12-97, se promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI), contentiva de cinco grandes subsistemas: pensiones, salud, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y recreación. En lo que respecta al subsistema de pensiones, se establece en la LOSSSI dos regímenes: uno, de solidaridad intergeneracional y otro, de capitalización individual. La cuenta principal es la de capitalización individual, lo cual significa que el monto a recibir por la población afiliada, al cumplir los requisitos para una pensión por vejez, depende, fundamentalmente, de su capacidad económica para ahorrar en dicha cuenta y sólo en caso que no logre acumular lo suficiente en la cuenta, pasa al régimen de solidaridad intergubernamental, bien sea para completar los recursos que le permita obtener una pensión mínima o, en su defecto, el Estado, subsidiariamente, aporta para garantizar a las personas carentes de recursos económicos una pensión mínima que se estableció, en ese momento, con referencia al salario mínimo. En lo atinente a salud es conveniente señalar que en 1997 se promulgó la Ley Orgánica de Salud bajo un acuerdo bastante curioso. El gremio médico, en primer lugar, y un sector del Ministerio de Salud y Asistencia Social, inexplicablemente, se confabulan para que el MSAS pierda la rectoría en el campo de la salud y se convierta en una instancia castrada en materia de opinión sobre este particular, tema sobre el cual ni el gremio médico en su momento, ni el Ministerio, se percataron de lo que se había incorporado en materia de salud en el texto de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. El Ministerio de Sanidad perdió sus atribuciones rectoras en salud, toda vez que el subsistema de salud quedó incorporado en la ley orgánica; supletoriamente, aparecía el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Ante esta situación, se inicia un conjunto de acciones que obliga al Congreso de la República a desempolvar una serie de proyectos en la materia, surgiendo, de esa manera, una nueva ley orgánica sustitutiva de aquella que creaba el Servicio Nacional de Salud, que jamás llegó a ser puesto en marcha.

Culminado el tiempo legislativo en 1997, llegamos al año electoral (1998), ante lo cual el Ejecutivo consideró que el Congreso de la República no tenía tiempo de desarrollar la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. El Congreso lo admitió, por lo que el Presidente solicita la aprobación de una ley que permita adoptar medidas extraordinarias en materia económica y financiera que en Venezuela se populariza con la denominación de «Ley Habilitante». Dicha ley se aprueba y, en atención a la

habilitación legislativa, se desarrolla la LOSSSI mediante la promulgación de los siguientes decretos: a) Decreto con rango y fuerza de ley que regula el Subsistema de Salud; b) Decreto con rango y fuerza de ley que regula el Subsistema de Pensiones; c) Decreto con rango y fuerza de ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional; d) Decreto con rango y fuerza de ley que regula el Subsistema de Vivienda, y e) Decreto con rango y fuerza que regula la Liquidación del IVSS. El año 1998 cierra con la aprobación de las leyes antes citadas, las cuales configuran un nuevo panorama en materia de seguridad social para el país. Pero, en adelante, Venezuela, ante un cambio político radical, limitó el desarrollo de la seguridad social con el signo que venía caracterizándole, es decir, su tendencia hacia la privatización.

Contrarreforma legal de la seguridad social en Venezuela

Durante la campaña electoral de 1998, uno de los candidatos presidenciales, el comandante Hugo Chávez, enjuició las leyes de seguridad social producidas durante el quinquenio anterior. Se les calificó de leyes enmarcadas dentro de una concepción del capitalismo salvaje, neoliberales, contentivas de un fraude, un robo a la población venezolana; por tanto, debían ser lanzadas al pipote de la basura, por ser contrarias al nuevo proyecto político, nuevo ideal nacional, nuevo modelo de desarrollo. Triunfa, electoralmente, el comandante Hugo Chávez Frías y, en los primeros días de ejercicio como Presidente electo, reitera su condenatoria a las leyes en materia de seguridad social aprobadas durante la gestión del doctor Caldera. Al designarse la «Comisión de Enlace de Salud y Seguridad Social», se plantea la tesis de enviar al Congreso de la República un Anteproyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral y de las leyes que derivan de ella, para diferir su entrada en vigencia por un tiempo lo suficientemente prudencial, que permitiese crear el nuevo ordenamiento jurídico; sin embargo, el Presidente de la República no atendió esta petición y optó por solicitar al Congreso de la República (todavía existente para comienzos de 1999) una ley que le autorizara para adoptar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. Aquí comienzan a aparecer situaciones curiosas alrededor de la seguridad social. La primera de ellas es la reforma incidental de la leyes de la seguridad social. Sin nadie proponérselo, simplemente por la vía de la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central se produjo una reforma de las leyes de

seguridad social. Efectivamente, en la Ley de Administración Central, reformada por el actual Presidente de la República, desapareció el Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, contemplado en la LOSSSI y, con él, la rectoría de la seguridad social. Como contraparte, es creado el actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social, al cual se le atribuye la competencia en materia de salud con lo que asume, de nuevo, la rectoría en este campo, incluyendo salud ocupacional. Por lo tanto, el subsistema de salud, contemplado y no reformado todavía en la LOSSSI y en el Decreto-Ley que regula su funcionamiento, pierde vigencia y significación. En la práctica se produce una reforma incidental de las leyes de seguridad social. En este mismo contexto, surge la contrarreforma de las leyes de seguridad social. El Presidente de la República, habilitado para ello, mediante la figura de los decretos con rango y fuerza de ley, reforma los decretos que regulan el subsistema de vivienda y el paro forzoso, provenientes de la administración Caldera. Aquí nos encontramos con otra curiosidad. Estos dos subsistemas aparecen en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral y, por consiguiente, son hijas de esta ley; pero, como la Ley Orgánica no se había reformado todavía, se reforma primero las hijas y después la madre.

¿Qué ocurre con el subsistema de salud? Cambian, radicalmente, los dos regímenes que aparecen en la Ley Orgánica (solidaridad y complementario), quedando sólo un régimen de solidaridad en salud; desaparecen las administradoras de fondos de salud, las administradoras de riesgo de trabajo, la superintendencia de fondos de salud y las instituciones prestadoras de servicios de salud. Se produce, indiscutiblemente, un cambio importante que es el resultado de la nueva concepción reinante en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Sin embargo, esta modificación en la Ley Orgánica no se tradujo en una modificación del subsistema de pensiones. La LOSSSI debía entrar en plena vigencia el 1° de enero de 2000 e, igualmente, los subsistema de salud y de pensiones; pero, ante la complejidad de la entrada en vigencia, se optó por su diferimiento por un año más, hasta el 1° de enero de 2001.

Finalmente, es importante destacar en esta reforma de la LOSSSI, la derogatoria del decreto que regula el proceso de liquidación del IVSS, la cual había sido prevista para el 31 de enero de 1999. Pero, el resultado fue una situación en extremo confusa. No se clarificó la posición del legislador en cuanto a la suerte del IVSS. Aún se ignora si el IVSS está sometido a un proceso de reconversión o es un puente que sirve para transitar entre la vieja institucionalidad securista y el nuevo sistema de seguridad social.

La reforma de la seguridad social en el proceso constituyente

Cuando al presidente Chávez se le solicitó el diferimiento de la entrada en vigencia de la LOSSSI y leyes derivadas, como en efecto se hizo, fue porque todo el país sabía que nos aproximábamos a un proceso nacional constituyente y, dentro de la nueva Constitución de la República, el tema de la seguridad social iba a ser discutido con amplitud, tal como sucedió.

En la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se abrió un debate sobre el derecho a la seguridad social que amenazó con un cisma en el seno de la Asamblea. La discusión se polarizó alrededor de dos tendencias: un grupo, defensor de la tesis privatizadora de la seguridad social, la intervención del sector privado en la administración de la seguridad social y la constitución de fondos privados de retiro para administrar el régimen pensional. Otro grupo, defensor de la tendencia publicista, estatista, impulsor de la necesidad y conveniencia de que la seguridad social esté en manos del Estado, garante absoluto de la seguridad social de la población venezolana. Esta última tesis triunfó en la ANC y quedó consagrada en el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En la Constitución se consagró el derecho de toda persona a la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo. Es una protección universal que comprende a toda persona por el hecho de ser miembro de la sociedad, tenga o no capacidad contributiva para aportar o contribuir a su financiamiento. La responsabilidad, la garantía absoluta de esa protección, descansa en el Estado, quien la ejercerá a través de la creación de un sistema de seguridad social regulado por una ley orgánica especial. ¿Cuál Ley Orgánica de Seguridad Social Especial? Obviamente, no es la promulgada por el doctor Caldera; tampoco, la reforma promulgada por el presidente Chávez al iniciar su gobierno. En consecuencia, se trata de una nueva Ley Orgánica de Seguridad Social.

El artículo 86 de la Constitución no es el único que se refiere a la seguridad social. El constituyente del 99 tuvo la virtud de distribuir por todo el texto constitucional disposiciones relativas a la seguridad social de las distintas categorías de personas existentes en Venezuela. Desde el preámbulo, los principios fundamentales y el artículo 76 de la Constitución en adelante se comienza a establecer disposiciones sobre este particular. Y es precisamente con la Constitución y los preceptos en ella establecidos, que el Presidente de la República, el 5 de agosto de 2000, nombra la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, encomendándole que, en el lapso de 90 días, produjera el conjunto de leyes de seguridad social. Obviamente, este

corto lapso dio a entender que el Presidente de la República, en su momento, no captó la magnitud del problema, pues, desde todo punto de vista, 90 días no eran suficientes para crear el nuevo marco jurídico de la seguridad social.

La Comisión Presidencial crea, en primera instancia, una división del trabajo influenciada por el momento que estaba viviendo el país y, quizás, porque alguien le hizo pensar a la Comisión que el trabajo iba a resultar relativamente fácil y, en consecuencia, colocó sobre la mesa de discusión las leyes de seguridad social promulgadas durante la gestión del presidente Caldera. Es así como, inmediatamente, se designan las subcomisiones de pensiones, de salud, de paro forzoso, de vivienda, de riesgos laborales, etc., con lo cual reproducía el esquema de las leyes de seguridad social, de manera tal que no estuvo planteado ninguna innovación o cambio importante. Cuando se le advirtió el hecho a la Comisión Presidencial, argumentó que se estaban remozando dichas leyes, ciertamente cuestionadas, pero existentes. La Comisión produjo un primer papel de trabajo sobre la Ley Orgánica de Seguridad Social, pero para no cometer «el error de la Comisión Tripartita», la Comisión Presidencial abrió la figura de las mesas de diálogo y participación y pidió al país que todo aquel que tuviese proyectos o propuestas en materia de seguridad social los hiciera llegar y los expusiera, comenzando, de esta manera, un ciclo de reuniones y comisiones del trabajo. Como ocurre en la mayoría de los casos, los primeros días de funcionamiento de las comisiones son de luna de miel, todo amor, nadie deja ver sus intereses, todo es concordia y consenso. A medida que se avanza empieza a aparecer la verdadera cara, surgen las tesis contrapuestas. El tema que polarizó las diferencias, como siempre, fue el pensional. El sector empresarial trajo a la mesa de negociaciones las propuestas más elaboradas sobre el particular. Ayer, en la reforma legal hecha por el presidente Caldera, fue el sector empresarial privado asegurador y financiero el que presentó la Ley del Subsistema de Pensiones; hoy, en el marco de una nueva Constitución, el sector empresarial privado, nuevamente, presenta el anteproyecto de Ley del Subsistema de Pensiones.

Ante la inminencia del vencimiento del plazo inicial, la Comisión Presidencial solicitó una prórroga al Presidente de la República por noventa días más, tiempo que venció el 10 de febrero del año 2001. Durante este tiempo la Comisión no presentó el informe. Prometió presentarlo el 13 de ese mismo mes, pero tampoco estuvo listo; optó por el 14 de febrero, luego, la fecha se trasladó al 23 de febrero. Este día la Comisión acudió al Palacio de Miraflores y el presidente Chávez no asistió. ¿Qué lectura tuvo la ausencia del Presidente? Varias: descortesía, irrespeto por una comisión designa-

da por él, o simplemente, que el Presidente tenía conocimiento de lo que había sucedido en la Comisión Presidencial y, por tanto, negó toda importancia. Pero, lógicamente, aquel proyecto tenía que recibirlo y fijó el día 6 de marzo de 2001 para la entrega del informe de la Comisión Presidencial.

En términos generales, el informe emanado de la Comisión contiene los siguientes elementos: a) Un anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social, cuya principal característica es el exceso de generalidad, siendo una ley con la cual se puede estar de acuerdo o en desacuerdo, pero que no permite argumentación para estar a favor o en contra, porque es un instrumento tan generalista que no asume posición por ningún tema; b) Un anteproyecto de Ley (Orgánica) del Sistema de Salud, el cual desarrolla las disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución sobre el derecho a la salud. En este campo se prevé crear un Sistema Público Nacional de Salud, con mucha autonomía, aun cuando el Constituyente estableció que estaría integrado al Sistema de Seguridad Social; c) Un anteproyecto de Ley del Subsistema de Pensiones, que no difiere de la Ley del Subsistema de Pensiones promulgada por el presidente Caldera, entre otras razones, como se ha señalado, porque los mismos personeros que redactaron la de ayer son los que redactaron la de hoy, los mismos intereses presentes ayer son los que están presentes hoy. En este sentido, la Ley de Pensiones sigue manteniendo la tesis ya prevista en la ley anterior, en la cual se propone la capitalización individual como el régimen principal para obtener pensiones en Venezuela, con la posibilidad de una administración por parte de entidades privadas (fondos de retiro) y un fortalecimiento de las instituciones financieras y de seguros para administrar las pensiones por concepto de invalidez y sobrevivencia. De manera tal que no existen diferencias de fondo; por el contrario, se trata de una copia y, en algunos pasajes, una copia mal hecha, de la ley anterior; d) Un anteproyecto de Ley del Subsistema de Empleo y Desarrollo Laboral y e) Un anteproyecto de ley de Riesgos Laborales. De aprobarse la proposición de la Comisión designada por el presidente Chávez, en el año 2000, luego de promulgada la Constitución, el nuevo Sistema de Seguridad Social estará conformado por cuatro grandes subsistemas: Salud, Pensiones, Empleo y Desarrollo Laboral y Riesgos Laborales.

Situación actual

La situación ha sido verdaderamente dramática. En marzo del año 2001 se esperaba despejar la incógnita sobre el rol del Ejecutivo Nacional en

esta materia estratégica para el país. Sin embargo, al Ejecutivo Nacional le llegó la propuesta de la Comisión y nadie en el Gabinete Ejecutivo hizo punto de honor al respecto, pues la propuesta quedó huérfana, sin defensores. La Comisión la presidió el doctor Isaías Rodríguez, quien, para el momento, estaba fuera del Consejo de Ministros porque ya no era Vicepresidente de la República, sino Fiscal de la Nación. El Ministro de Finanzas abrazó la causa de las pensiones, pero no se rasgó las vestiduras por tal hecho; el ministro de Salud Rodríguez Ochoa, acababa de ser sustituido; para la ministra Luisa Romero, de Producción y Comercio, éste, al parecer, no es un tema preocupante; la ministra del Trabajo, Blancanieves Portocarrero, se mantuvo de bajo perfil, y el ministro de Desarrollo, Jorge Jordani, no asistió nunca a la Comisión Presidencial. Al Presidente de la República correspondía decidir qué hacer. Optó por remitir el Informe a la consideración y análisis del Gabinete Social, coordinado por la Ministra de Salud. Es de hacer notar que el Informe de la Comisión le fue entregado al Presidente, acompañado de votos salvados, cartas y documentos emitidos por miembros de la Comisión con posiciones encontradas. Era, en consecuencia, difícil la posición del Presidente de la República, quien nombró una Comisión para que preparara un cuerpo de leyes, un informe que permitiera al Ejecutivo Nacional tomar decisiones en una materia tan delicada, sobre la cual se han asumido múltiples compromisos y creado tantas expectativas. El resultado, a todas luces, no fue el esperado.

Mientras el Gabinete Social estudia las leyes propuestas ocurren dos hechos. Uno, la agrupación política «Primero Justicia» introduce ante la Asamblea Nacional un anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y, dos, vence el tiempo de la *vacatio legis* concedida a las leyes de seguridad social. El primer hecho precipita el envío de los anteproyectos de ley a la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo y, el segundo, obliga a sancionar otra *vacatio legis*. La Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional crea, en su seno, una Subcomisión de Seguridad Social, a la que encarga de todo lo relacionado con la reforma de la seguridad social, el análisis de los proyectos presentados y la incentivación a presentar, por parte del público, propuestas y anteproyectos sobre el tema. Para tal propósito, designa una comisión técnica-asesora. Esta última comisión, luego de examinar la documentación enviada a la Asamblea Nacional, concluye que es necesario preparar, a partir de la documentación examinada, un nuevo proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Social, por cuanto del examen practicado se determinó las inconsistencias y contradicciones con el texto constitucional. En el mes

de diciembre del año 2001, la Asamblea Nacional aprueba, en primera discusión, el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y una *vacatio legis* de las leyes de seguridad social hasta el 30 de junio de 2002, lo cual significaba que en el primer semestre de 2002 debía estar listo el nuevo marco jurídico de la seguridad social en Venezuela. Si los acontecimientos hubiesen ocurrido según lo previsto, a partir del 1° de enero de 2003 el país comenzaría a crear la institucionalidad que supone desarrollar el Sistema de Seguridad Social y, finiquitaríamos una etapa de una política pública (política social) que se ha prolongado por más de una década. Sin embargo, al término de esta publicación, tal situación no ha ocurrido. En medio de una convulsión política como la que atraviesa Venezuela, es difícil prever resultados y la reforma del Sistema de Seguridad sigue pendiente.

Por último, es necesario destacar que en Venezuela lo que ha ocurrido o lo que se ha intentado hacer es una reforma legal en materia de seguridad social. Tenemos un marco jurídico con algunos elementos plenamente vigentes y otros diferidos, pero no hemos avanzado en su implementación. Por lo tanto, la reforma, la contrarreforma y lo que va del proceso constituyente, no pasa de ser un intento de crear un nuevo marco jurídico para la seguridad social, lo cual dista de su puesta en práctica.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA CON ÉNFASIS EN EL SUBSISTEMA DE PENSIONES

*Solibel Moure R.**
*José Gregorio Castrillo***

Introducción

El presente trabajo de investigación hace referencia al análisis de la política pública del Sistema de Seguridad Social en Venezuela, específicamente al subsistema de pensiones, para el año 2001, por lo cual se señalan aquellos aspectos que fueron debatidos por los distintos actores sociales para aquel momento.

La decisión para efectuar el análisis teórico-conceptual y metodológico en esta materia, se inspira en el énfasis concedido al tema durante los últimos años, destacándose la reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral promulgada en 1997 por Rafael Caldera y la oferta e inicio de la discusión y reformulación en el actual período de gobierno.

Los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unicidad, participación, concurrencia y eficacia se convirtieron en los principales objetivos de la Comisión Presidencial para la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, creada el 5 de agosto del año 2000, intentando con ello recoger los postulados contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

* Sociólogo/UCV. Estudiante de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV.

** Politólogo/UCV. Estudiante de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV.

En esa perspectiva, nuestro objeto de estudio es bastante acotado; se circunscribe al «análisis del ambiente de la formulación» de la política pública de seguridad social y dentro de ella del subsistema de pensiones. En consecuencia, es necesario precisar que no se trata de un estudio detallado de toda la política en cuestión, pues tal alcance escapa a las posibilidades de este documento.

Teóricamente, el estudio del ambiente que rodea a una política pública está orientado a conocer y analizar las posiciones congruentes y divergentes de los diferentes actores sociales que participan en la deliberación del modelo social de fondo de pensiones más apropiado para ser aplicado en la actualidad. La temática supone, en consecuencia, cambios que se han venido gestando en la dinámica del Estado y de éste con la sociedad.

La importancia del tema radica en que la seguridad social constituye, desde hace varias décadas, una de las principales funciones ejercida por el Estado, lo cual si bien ha significado logros importantes en materia de protección social, la actual crisis por la que atraviesa se ha traducido en el deterioro de los servicios sociales y, por ende, en la agudización de las fallas presentes en el sistema de seguridad social.

En este contexto recobran importancia los estudios en materia de fondo de pensiones, por ser el subsistema que ha generado más polémica en Venezuela en cuanto al tipo de administración (pública o privada), modelo a seguir (chileno, uruguayo, adaptado a las condiciones del país), tipos de fondos (capitalización individual, solidario intergeneracional, no contributivo) y aportes de los actores involucrados (trabajadores, empresarios y Estado). Para ello se toma como punto de partida la revisión de fuentes secundarias que permita una aproximación al tema en estudio y, por otro lado, de fuentes primarias a través de la realización de entrevistas focalizadas a expertos en la materia de seguridad social que servirán de apoyo para el análisis de la política pública en materia de pensiones.

Para el desarrollo de este trabajo ha sido necesario: a) revisar el Proyecto de Ley sobre la Seguridad Social en materia de pensiones elaborado por la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, b) analizar los cambios en las estrategias que han sido aplicadas para el diseño de la política pública sobre seguridad social y más específicamente en lo referente al fondo de pensiones, c) explorar y comprender el modelo de políticas públicas que ha prevalecido en materia de seguridad social y d) indagar sobre la posición del Ejecutivo Nacional con relación al modelo de fondo de pensiones contemplado en la propuesta de Ley de Seguridad Social presentada por la Comisión Presidencial para la Seguridad Social.

El artículo se divide en cinco partes: la primera, de tipo histórico sobre los modelos de fondos de pensiones en materia de seguridad social; la segunda, que establece un breve marco de conceptos fundamentales de políticas públicas que sustentan el estudio; la tercera toma en consideración algunos elementos sobre seguridad social; la cuarta hace mención sobre el debate en torno a los fondos de pensiones en el país y, por último, la quinta parte, que corresponde al análisis propiamente dicho de la política pública de seguridad social sobre el subsistema de pensiones en Venezuela.

Consideraciones históricas previas acerca del tema en estudio

A finales del siglo XX afloraron numerosos debates en lo referente a la profunda crisis por la que venía atravesando América Latina. La inmensa mayoría de los países de la región se caracterizaban por la persistencia de desequilibrios externos, aumento del desempleo e inflación, aumento de la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza y marginalidad, mal funcionamiento y manejo de los recursos destinados a la política social, amplia burocratización en el sector, impacto regresivo de la distribución, exclusión de los grupos menos favorecidos, entre otras, siendo en parte las causas más relevantes que han puesto en tela de juicio a los regímenes de jubilaciones y pensiones en estas dos últimas décadas, dando origen a movimientos de reforma regional contrapuestos entre lo colectivo y lo individual, lo público y lo privado, o lo inmediato y lo perenne.

En las décadas de los ochenta y de los noventa América Latina ha registrado un sinnúmero de reformas de regímenes de jubilaciones y pensiones con objetivos, estrategias, estructuras y participación de los actores sociales muy similares en todos los países, independientemente de sus economías, tasas demográficas y avances tecnológicos. En este marco, las propuestas de reformas de los regímenes de jubilaciones y de pensiones en la región latinoamericana han sido consideradas como un prerrequisito para alcanzar niveles más avanzados de modernidad y desarrollo económico, además de la resolución de buena parte de los problemas económicos y financieros que nos caracterizan.

De manera resumida, las propuestas en materia de reforma de la seguridad social presentes en América Latina durante los últimos años han obedecido a la siguiente tipología (Rodríguez 2000):

- a. El cierre de la seguridad social pública por un programa privado. Ejemplo: *el modelo chileno* seguido por Bolivia, México, El Salvador, y Nicaragua.

- b. La reforma de programas públicos y su integración con un componente privado. Ejemplo: *los modelos colombiano y peruano*.
- c. El sistema mixto, donde se crea un programa privado que compite con uno público. Ejemplo: *el modelo uruguayo*, seguido por Argentina y Costa Rica.

Desde la posición del mercado en materia de seguridad social, estos modelos no toman en consideración las particularidades y nuevas realidades de cada uno de los países de América Latina, habiendo surgido, más bien, desde la perspectiva de un proceso global. Por lo tanto, la reforma del sistema de bienestar social, si bien debe redefinir el modelo de pensiones, tiene que partir de dos supuestos básicos: primero, atender de manera diferenciada a los grupos de la población que no se han integrado al sector formal y, segundo, considerar a los grupos de individuos que pueden quedar desfavorecidos y desprotegidos por una decisión equivocada en la selección institucional. La combinación de ambos aspectos ayudaría a que, independientemente del modelo adoptado por cualquier país de América Latina, pueda reconocerse al momento del financiamiento el futuro de los jóvenes que no se han insertado en el campo laboral y de los grupos menos privilegiados de la sociedad.

En este marco los graves desequilibrios que en la actualidad caracterizan a la sociedad venezolana producto de la crisis del Estado rentista, han puesto al desnudo las fallas y deficiencias de la seguridad social. Luego del derroche de una inmensa riqueza económica, y a más de cinco décadas del establecimiento de la seguridad social como un derecho de rango constitucional, el país enfrenta graves momentos en el campo de la protección social, debido a que, hasta ahora, sólo se ha podido disfrutar de muy pocos servicios y prestaciones ofrecidas por una incorrecta y deficiente red institucional. Estos hechos permiten afirmar que nuestro país, a pesar de su potencial económico y régimen político social de inspiración democrática, atraviesa en toda su historia una de las peores situaciones en esta materia, dada la incapacidad del sistema de seguridad social de proteger y dar seguridad integral a todos los venezolanos.

Un ejemplo de lo antes descrito es la quiebra financiera del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)¹ como órgano rector de las políticas de protección social en sus diversos componentes, salud, paro forzoso y pensiones. Esto ha generado que los últimos gobiernos efectúen una revisión del régimen de seguridad social y con ello se tracen como meta

¹ Es importante resaltar que el Sistema de Pensiones de Capitalización Colectiva venezolano cuyos recursos eran administrados por el Fondo de Pensiones del IVSS mostró, hasta finales de los años sesenta, buenos resultados debido al buen desempeño macroeconómico del país, unido a una pirámide

prioritaria, dentro de la agenda de gobierno, el perfeccionamiento de los subsistemas de salud y de pensiones como parte fundamental dentro de la seguridad social, para mejorar el nivel y calidad de vida de la población. Cabe destacar que esta revisión ha debido considerar la evolución demográfica, la escasa contribución derivada de la falta de crecimiento económico y de las inversiones, el desempleo, la economía informal, los bajos salarios y sobre todo la no transferencia de los recursos por parte de los empresarios y del Estado, entre otros factores que deben ser afrontados por el gobierno a través de políticas claras en materia económica que permitan reactivar el aparato productivo nacional y con ello asumir su corresponsabilidad social.

Desde esta perspectiva, y como propuestas de reforma para ampliar la cobertura y mejorar el sistema de seguridad social, han venido apareciendo en la agenda pública los siguientes elementos no necesariamente coincidentes:

- a. Conservar varios subsistemas de protección social con financiamiento acorde con la capacidad contributiva de los afiliados.
- b. Crear un sistema mixto, integrado por un subsistema universal de prestaciones básicas, fundado en el principio de solidaridad, y un sistema de prestaciones públicas o privadas, fundado en la idea de la justicia conmutativa.
- c. Privatizar la seguridad social, creando subsistemas de prestaciones privadas basadas en el individualismo.

De allí que la necesidad de reformar el Sistema de Seguridad Social Integral en Venezuela se debate en la adopción de cualquiera de estas tres opciones antes mencionadas, proceso que luce lleno de conflictos por las distintas posiciones y visiones, a veces contrapuestas, de los actores sociales que tienen la capacidad de decisión (gobierno) o de influir (empresarios, trabajadores) sobre el destino de la misma.

En la actualidad, la preocupación del Estado, de los trabajadores, de los empresarios y de la sociedad civil por debatir y llegar a un consenso sobre una adecuada Ley de Seguridad Social, y con ella la mejora del subsistema de pensiones, representa el primer paso para el proceso de transformación del sistema que, desde luego, llevará a la aplicación de nuevas

demográfica ideal, un porcentaje muy bajo de la población que se encontraba en economía informal y una aceptable gestión administrativa. A mediados de los años setenta, el populismo y la irracionalidad económica mermaron el desempeño financiero del fondo de pensiones. Los recursos manejados por el IVSS se utilizaron como caja chica para cubrir los déficit financieros de los gobiernos, práctica sistemática que se hizo muy común, generando como consecuencia un Seguro Social en profunda crisis.

medidas que podrían generar una política pública más eficiente y eficaz para todos los venezolanos.

Es importante destacar que el subsistema de pensiones resulta ser el más notable con relación al sistema general de seguridad social, toda vez que demanda la mayor cantidad de recursos. En ese marco, una de las prioridades es definir cómo y quién administrará esos recursos.

Breve referencia sobre los conceptos de política pública

Para Salamanca, la política pública es (...) «un curso de acción que el Estado decide, a partir de una situación social o mejor dicho, societal dada, problemática en la cual están involucrados diversos actores estatales y extra-estatales, dirigidos a distribuir valores de diferente tipo con el objeto de incidir sobre dichos estados sociales» (1994:238).

En función de lo antes definido, las principales características que deben considerarse para identificar una política pública, según Ruiz Sánchez (1999), son las siguientes:

- a. Es una decisión aplicada a problemas urgentes.
- b. Pretende resolver la totalidad de la problemática.
- c. Será temporal mientras se observan los primeros resultados.
- d. Deberá considerar la participación social y el consenso.
- e. Deberá ser congruente con las líneas generales de acción del gobierno.
- f. Podrá formalizarse como una ley, un decreto, un programa, etc.

También es necesario explicitar cuáles son los diferentes modelos que, teóricamente, se utilizan para el análisis de las políticas públicas. Siguiendo la clasificación utilizada por Salamanca (1994), las políticas públicas pueden verse desde la óptica de análisis por parte de los gobiernos para tomar decisiones. Por lo tanto, pueden clasificarse en:

- a. *El modelo pluralista*: es producto de las disputas entre diferentes actores sociales que se encuentran fuera del Estado que luchan por obtener decisiones del mismo, favorables a sus intereses, pero sin que ninguno de ellos ejerza el poder sobre el resto.
- b. *El modelo elitista*: es expresión de los valores, concepciones e intereses de una élite gobernante que tiene más poder y toma las grandes decisiones nacionales.
- c. *El modelo corporativista*: es el resultado de la incorporación al Estado de los más importantes grupos sociales de la producción: capitalistas y trabajadores, convirtiéndose en codeterminadores de las políticas públicas en el ámbito socioeconómico.

Sea cual fuere el modelo prevaleciente en la conformación de la política, es necesario también precisar el ciclo por el que atraviesa determinada política pública, a los efectos de su correcto estudio. Según Lane (González Ortiz, 1987:162), el proceso de construcción de la política pública es un ciclo que se inicia y termina con la identificación de un problema social, en presencia de ciertas restricciones (políticas, de recursos y de valores). Dicho proceso consiste en:

- a. La identificación de un problema social concreto.
- b. Reclutar al investigador social.
- c. Analizar el problema social.
- d. Desarrollar posibles soluciones.
- e. Medir el impacto social.
- f. Escoger la solución.
- g. Realizar una investigación evaluativa.
- h. Revisar la política e institucionalizarla o rechazarla.

Alrededor del proceso de formación de la política pública resulta significativo tener presente los diferentes ambientes que la componen. En este sentido destacan, según Salamanca (1994:242), los siguientes:

- a. Ambiente I → Formación de políticas
- b. Ambiente II → Implementación de políticas
- c. Ambiente III → Evaluación de políticas

Se entenderá por un ambiente de política «una arena de interacción de actores interesados en una política determinada» (Salamanca, 1994:241).

A partir de los dispositivos explicitados, se desarrollará en adelante el estudio del ambiente en el cual se ha venido formulando la política de seguridad social en materia de pensiones para el caso venezolano.

Elementos sobre seguridad social

La seguridad social se pudiera definir como «Un sistema que asume íntegramente cada grupo social, conformado por un conjunto de programas e instituciones que, con el sustento de un marco jurídico, realizan su concepto de política social, y que tiene como objetivo proporcionar a todos sus ciudadanos las medidas asistenciales y previsivas, que ajustadas a las realidades socioeconómicas de esa sociedad, busca el bienestar colectivo, proporcionando equivalentes niveles de vida, lo cual garantizará la paz social» (Pinto, 1993:72).

Las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones de fin de siglo en la región latinoamericana, son producto de la fuerte crisis del Estado benefactor y se han caracterizado por (Bonilla y Conte-Grand 1997):

- a. La presentación de un conocimiento científico indiscutible.
- b. El diseño final está influenciado por procesos políticos.
- c. La inclusión como parte de compromisos financieros internacionales.
- d. La influencia del modelo chileno en varios países.
- e. La falta de representación política de los grupos excluidos (trabajadores agrícolas, del sector informal, por cuenta propia, etc.).
- f. Exclusión de los actores con alta representación política de los procesos de reforma (militares, petroleros, propias instituciones de seguridad social, etc.).
- g. El énfasis en los aspectos colectivos o individuales de los sistemas de seguridad social.
- h. El acento en el crecimiento vertical.
- i. La mayor o menor participación de los actores sociales en las discusiones de los procesos de reforma.

A su vez, un fondo de pensiones es «un plan de ahorro a futuro en el cual todo trabajador dependiente o independiente que se afilie, aporta cantidades periódicas a su cuenta de capitalización (individual o colectiva) a la cual se le suma la rentabilidad del mismo y tiene como único objeto el de cubrir las necesidades de la vejez o del retiro laboral, el riesgo de invalidez (por accidente o enfermedad común), el riesgo de muerte (sobrevivencia), nupcialidad y asistencia funeraria. La única contingencia cubierta en propiedad por el Fondo es la de retiro laboral (vejez), las restantes se rigen por modalidades típicas de los seguros de personas» (Méndez Cegarra, 2000:30).

También, se entiende por fondo de pensiones o de capitalización individual (...) «un sistema de ahorro voluntario privado en que la persona trabajadora puede escoger la administradora de sus recursos y planear su jubilación o retiro (lapsos y montos de pago) sin intervención del Estado y contar con mensualidades de ese dinero aportado una vez que haya culminado su vida laboral. Los montos que desembolse formarán parte de un volumen más grande, de otros ahorristas, que gozará de rendimientos en inversiones seguras y de largo plazo determinadas por reglamentos precisos, que además impedirán cualquier posibilidad de embargo o quiebra» (revista *Dinero*, 1996:20).

En este sentido, el fondo de pensiones debería tomar en consideración los siguientes elementos: (a) cómo se asignarán los recursos en la economía, la importancia de la propiedad privada y una concepción de Estado subsidiario; (b) el desarrollo, aunque incipiente, del mercado de

Cuadro 1
Modelos de fondo de pensiones

	Caso chileno	Caso uruguayo
Período presidencial	Augusto Pinochet	Julio María Sanguinetti
Año de implantación	1981	1996
Tipo de fondo de pensiones	Privado	Público y privado
Características	<ul style="list-style-type: none"> a) Capitalización individual. b) Administrado por instituciones privadas lucrativas c) Destinado a los trabajadores de la sociedad civil d) No hay aporte directo de los empleadores 	<ul style="list-style-type: none"> a) Recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada: 1) Solidaridad intergeneracional <ul style="list-style-type: none"> a) Fija prestaciones definidas con aportaciones de los trabajadores activos y de los patronos, los impuestos afectados y la asistencia estatal b) Opera con la modalidad de reparto puro c) La prestación es de naturaleza definida y proporcional al salario de cotización del afiliado d) La adscripción es obligatoria y no sustituible por otro mecanismo e) La gestión está a cargo de manera obligatoria del Banco de Previsión Social 2) Ahorro individual <ul style="list-style-type: none"> a) Las aportaciones de cada afiliado y sus rendimientos
Actores que participan	<ul style="list-style-type: none"> a) El Estado: asume los costos de la transición del sistema de reparto al de capitalización individual. Establece normas de supervisión para el manejo adecuado de los fondos de pensiones b) Los empresarios: tienen el control de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y de sus fondos c) Los trabajadores: se le descuentan los recursos que van a los fondos de sus remuneraciones brutas 	<ul style="list-style-type: none"> a) Las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP): tienen la responsabilidad de cubrir las prestaciones del régimen de ahorro para las causales de jubilación, de pensión o de subsidio transitorio por incapacidad parcial b) El Estado: como propietario de una AFAP o como controlador de las mismas. Ofrece garantías en el caso de liquidación de aseguradoras
Aspectos positivos	<ul style="list-style-type: none"> a) Se incluye el criterio de rentabilidad de la inversión a realizar con los fondos b) El monto de las pensiones de vejez depende de los ahorros y de la rentabilidad de las inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> a) Su vocación universalista b) El respeto a los derechos adquiridos c) Los cambios en la gestión con su progresiva profesionalización d) La transferencia para obtener información cuando se desee
Aspectos negativos	<ul style="list-style-type: none"> a) No ha traído consigo una mayor cobertura de la población trabajadora b) Los que están obligados a cotizar son casi los únicos que participan en el sistema c) No ha logrado atraer a los independientes, que pueden elegir otras opciones para invertir sus ahorros d) Los ingresos gravables declarados son muy inferiores a los reales e) La administración es muy cara f) Las pensiones se fijan en términos reales para toda la vida de los jubilados 	

Fuente: Kirk (1996); Mila Belistri (1996); Ruiz Tagle (1996); Ulhoff (1995). Elaboración propia.

capitales que posibilite la materialización de proyectos de inversión; (c) una inflación baja y reducción de las tasas de interés; (d) el afiliado se convierte en el primer fiscalizador de sus fondos y (e) antes de su implementación debe existir entre los trabajadores una difusión generalizada y bastante anticipación.

Desde esta perspectiva y atendiendo a las ideas políticas de cada país, América Latina ha establecido tres modelos distintos de seguridad:

- a. El chileno (seguido por Bolivia, México, El Salvador y Nicaragua), donde el carácter privado de la seguridad social se impone sobre lo público.
- b. El colombiano y el peruano, que mantiene paralelamente la existencia del sistema de reparto y el de ahorro individual para que cada quien opte por el que considere conveniente.
- c. El uruguayo (seguido por Argentina y Costa Rica) que combina ambas modalidades y se le denomina «sistema mixto» (Rodríguez, 2000).

Un ejemplo comparativo en lo referente a tipos de fondos de pensiones, características, actores dominantes y tipos de gestión, entre otras variables, es el que se puede establecer para los casos de Chile y Uruguay, tal como se muestra en el cuadro 1.

Como podrá apreciarse, la discusión sobre cuál modelo de fondo de pensiones aplicar es compleja, toda vez que existe una gama de opciones que van desde un modelo totalmente privado hasta un modelo público, sin menospreciar modelos intermedios entre esos extremos. La adopción de cualquiera de ellos debe, en definitiva, considerar un conjunto de elementos económicos, demográficos, sociales y políticos para su éxito y viabilidad.

La discusión sobre los fondos de pensiones en Venezuela

Los fuertes desequilibrios domésticos, deudas externa e interna abrumadoras, déficit educacionales y sanitarios, inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo, subempleo, crecimiento del empleo informal y fenómenos de corrupción, son algunos de los motivos que han impulsado a los gobiernos venezolanos a preocuparse por considerar varias reformas en todos los campos, y más aún en lo social, siendo la primera en la agenda política la reforma del Sistema de Seguridad Social.

En este contexto, la presidencia de Rafael Caldera (1994-1999) asumió en el IX Plan de la Nación reformar la seguridad social. Por lo tanto, creó una Comisión Tripartita (Ejecutivo, sector empresarial privado y confederaciones sindicales) que estableció los acuerdos básicos sobre la reforma

laboral y de la seguridad social, los cuales fueron asumidos por el Ejecutivo y, de esta manera, el 30-12-1997 promulga la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral (LOSSSI), conjuntamente con la promulgación de las siguientes leyes y decretos:

- a. Ley Orgánica de Salud (*G.O.* N° 5.263 extraordinario de 17-09-1998).
- b. Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera (Ley Habilitante) (*G.O.* N° 36.531, de 03-09-1998).
- c. Decretos con rango y fuerza de Ley que regulan los Subsistemas de Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Política Habitacional (*G.O.* N° 36.575 de 05-11-1998).
- d. Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Salud (*G.O.* N° 36.568 de 27-10-1998).
- e. Decreto con rango y fuerza de Ley que elimina el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (*G.O.* N° 36.557 de 09-10-1998).

La LOSSSI de 1997 fue criticada por diversos actores sociales como «el gremio médico y personal docente de las universidades nacionales que pedían su derogatoria; el sector financiero que criticaba el establecimiento de normas regulatorias del porcentaje a cobrar por concepto de comisiones en la administración de los fondos de pensiones, y los trabajadores que expresaron que el nuevo sistema de seguridad social era muy costoso y que además sobre ellos caería toda la carga de la protección social. Los mismos llegaron a la conclusión de que la Ley estaba plagada de profundos vacíos y contradicciones que harían difícil su cumplimiento» (Méndez Cegarra, 2001:90).

La idea de sus reformadores era la de crear un sistema menos costoso para el fisco nacional, para los empresarios y los trabajadores, pero el resultado fue todo lo contrario, pues el Estado debía asumir el costo de financiar el sistema. Del conjunto de leyes promulgadas para esa fecha lo único que se cumplió parcialmente fue la eliminación de algunas dependencias del IVSS como, por ejemplo, la Dirección de Medicina del Trabajo.

Con la llegada de Hugo Chávez al poder el 06-12-1998, nuevamente se pone sobre la mesa de discusión lo referente a la reforma de la seguridad social y con ello de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral (LOSSSI), legislada en el año 1997 bajo la presidencia de Rafael Caldera y reformada parcialmente, por primera vez, por el Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República (*G.O.* N° 36.687 de 26-04-99), mediante Decreto N° 424 de 25-10-99, publicado en la *G.O.* N° 5.398 extraordinario de fecha 26-10-99.

Con la promulgación, en 1999, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se da inicio a los cambios en materia de seguridad social, quedando establecido en ella lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos de capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial (art. 86).

El citado artículo establece un conjunto de preceptos e instituciones que deben ser tomados en cuenta para la consagración de una nueva Ley de Seguridad Social. Éstos son principalmente, los siguientes:

- a. El Estado tiene la obligación de garantizarla.
- b. Es un servicio público de carácter no lucrativo.
- c. Los recursos destinados a él no podrán ser usados para otro fin.
- d. Debe amparar a personas sujetas a enfermedad, incapacidad parcial, vejez, etc.
- e. Todas las personas tienen derecho a la seguridad social.

Debe ser universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente, participativo y de contribuciones directas y no directas.

Posterior a la aprobación de la actual Constitución, el gobierno del presidente Chávez creó el 05 de agosto de 2000 la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, presidida por el ministro de Finanzas José Rojas, con el propósito de elaborar una propuesta de Ley sobre Seguridad Social en lo referente a los fondos de pensiones, para luego ser presentada al Ejecutivo Nacional, situación que ofrecía la oportunidad para introducir las justas transformaciones que le permitieran a la población disfrutar de

una pensión digna, bajo la consagración del Estado como garante de ese derecho social. Esta iniciativa supone impulsar el ahorro interno, el fomento de la inversión en infraestructura y construcción, además del beneficio hacia los sectores antes excluidos, como las amas de casa y los trabajadores de la economía informal.

La Comisión dedicó sus esfuerzos a discutir los puntos centrales para definir lo que sería el nuevo proyecto de ley que entraría en vigencia el año 2001, siendo el subsistema de pensiones uno de los temas de difícil consenso entre los actores, derivado de la discusión que suscitó el tipo de régimen de pensiones que debería ser aplicado en Venezuela. Dicha discusión giraba alrededor de temas fundamentales, como el tipo de financiamiento, la modalidad de administración de fondos de pensiones, entre otras disyuntivas.

Por lo tanto, la formulación de la propuesta en el subsistema de pensiones ha dependido del intenso debate entre los diferentes actores que tienen valores e intereses políticos, económicos y sociales distintos, destacándose entre ellos, los miembros del Ejecutivo Nacional, legisladores de la Asamblea Nacional involucrados, empresariado y representantes de la sociedad civil.

En este sentido, el ambiente de la formulación de la política atravesó diferentes momentos para su definición, en los cuales los actores ya mencionados fueron precisando sus posiciones en cuanto a los tipos de regímenes de acuerdo con lo que se indica en el cuadro 2.

Cuadro 2
Tipo de régimen de pensiones

	Tipo de régimen de pensiones	Posiciones de los actores
Primer momento	Totalmente público o totalmente privado	Divergentes
Segundo momento	Capitalización individual Solidaridad intergeneracional No contributivo	Proceso de negociación (todos relativamente satisfechos)
Tercer momento	Mixto / No contributivo	Proceso de evaluación de la propuesta por parte del Presidente de la República y la Comisión Presidencial para la Seguridad Social

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes hemerográficas.

En este contexto, la Comisión Presidencial para la Seguridad Social presentó como propuestas definitivas para ser discutidas con el presidente Chávez, las siguientes:

Cuadro 3
Tipo de régimen de pensiones

	Capitalización individual	Solidario o de reparto	No contributivo
Aporte	10% del salario de cada empleado, con aumento a la tasa de 15% en 10 años	3% del salario de cada trabajador	Recursos fiscales
Ente responsable	Administradoras de pensiones públicas o privadas	Fondo intergeneracional contributivo	Fondo no contributivo
Beneficiarios del ahorro	Trabajadores del sector formal menores de 40 años al entrar en vigencia la reforma previsional	Trabajadores del sector formal mayores de 40 años al entrar en vigencia la reforma, o aquellos que no alcancen el tope mínimo de pensión de retiro	Personas del sector informal de la economía o población inactiva

Fuente: Comisión para la Seguridad Social. Tomado de Rojas Jiménez (2001).

El anterior es el marco general en el cual se inició la discusión de la seguridad social y en particular el subsistema de pensiones desde el inicio del presente gobierno. A partir de allí, la política pública en cuestión ha transitado un proceso de formulación que ha culminado en un cuerpo de propuestas que deberán ser aprobadas por la Asamblea Nacional para su posterior aplicación. En ese sentido, el ambiente que ha rodeado a dicha formulación es, fundamentalmente, un espacio lleno de divergencias y conflictos, toda vez que ello implica la incorporación de visiones diferentes de actores con posiciones particulares. Cuáles son las características fundamentales del ambiente de la formulación, será el tema del próximo punto del trabajo.

Análisis del ambiente de formulación de la política pública de seguridad social en relación con el subsistema de pensiones

En el actual gobierno existe consenso acerca de que el Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS) ha demostrado su incapacidad para cubrir las demandas de los jubilados, así como una administración ineficiente de poca transparencia y de alto impacto fiscal. Ante ello, la variación demográfica del país, donde la tasa de natalidad está disminuyendo y la esperanza de vida está en aumento, ha determinado la baja cobertura del sistema, situación unida a las diferencias existentes entre regímenes y pensiones que han acabado en iniquidad social. Éstas son algunas de las razones para

que en Venezuela recobre fuerza nuevamente el debate por una reforma del Sistema de Seguridad Social.

La propuesta de Ley Orgánica de Seguridad Social emanada de la Comisión de Seguridad Social del actual gobierno, está conformada por seis subsistemas: pensión, salud, empleo y desarrollo laboral, riesgo laboral y vivienda. También estipula la creación de un Consejo Nacional de la Seguridad Social que tendrá una función consultora; una Comisión Rectora de la Seguridad Social que tendrá como objetivos evaluar los programas y el desempeño del subsistema de pensiones, coordinar las actividades del subsistema de pensiones con el resto, y consultar, cuando así sea necesario, a la Superintendencia de Seguridad Social que tendrá labores de regulación y control.

Por su parte, el registro, la recaudación y la fiscalización estará a cargo del Servicio Autónomo de Recaudación e Información del Sistema de Seguridad Social. Por último, la administración de las cuentas de capitalización individual estará a cargo de las administradoras de fondos de pensiones que podrán ser sociedades públicas, privadas o mixtas, que serán supervisadas por las superintendencias del Sistema de Seguridad Social.

Para fines de esta ley, el empleador tiene el deber de inscribir al trabajador en el Servicio Autónomo de Recaudación e Información del Sistema de Seguridad Social, aunque este último tiene el derecho de escoger al administrador de su preferencia. Los trabajadores, al ser inscritos en cualquiera administradora de fondos de pensiones, aportarán el 13 por ciento de su sueldo. De este porcentaje, 10 por ciento estará destinado a la Cuenta de Capitalización Individual y el otro 3 por ciento irá al Fondo de Solidaridad Intergeneracional. De ese 13 por ciento que el trabajador aportará durante su vida laboral, 75 por ciento será aportado por el patrono y 25 por ciento por el trabajador. Se instalarán tres modalidades de fondos de pensiones, el Régimen no Contributivo, el Fondo de Solidaridad Intergeneracional y las Cuentas de Capitalización Individual.

El primero garantiza una pensión mínima de vejez a las personas mayores de 65 años que se encuentren en situación de necesidad, aun cuando hayan o no cotizado al Sistema de Seguridad Social. Se otorgará con cargo al Presupuesto Nacional.

El segundo funciona bajo la modalidad de solidaridad colectiva con respecto a los trabajadores que habiendo cotizado no alcancen a acumular en su cuenta de capitalización individual el monto equivalente a la pensión de vejez. Se otorgará por diferentes vías aportes obligatorios, saldos de cuentas de capitalización individual, intereses de mora, aportes directos del Ejecutivo Nacional, entre otros.

El tercero funciona bajo la modalidad de cuenta individual para cada uno de los cotizantes del Sistema de Seguridad Social. Se otorgará a través de aportes obligatorios de los trabajadores y de los empleadores, intereses de mora, rendimientos de capital, etc.

Una de las principales virtudes del actual Proyecto de Ley de Seguridad Social es la protección que se le ofrece a trabajadores formales e informales e, incluso, aquellos que nunca han desempeñado una relación de trabajo como, por ejemplo, las amas de casa. Sin embargo, aunque la ley contempla el principio de universalidad, éste se contradice al dejar exentos los pensionados y jubilados actuales, así como todas aquellas personas que hayan cumplido las condiciones para obtener una pensión en cualquiera de los regímenes existentes.

En la actualidad, el Proyecto de la Comisión Presidencial para la Seguridad Social se encuentra en manos del Ejecutivo Nacional, instancia que tenía hasta junio de 2001 para revisarla cuando vencía el *vacatio legis*, para luego enviarla a la Asamblea Nacional para su revisión y, en el mejor de los casos, promulgarla e iniciar su ejecución en el año 2002. Para la fecha de publicación de este trabajo, no se ha logrado la aprobación definitiva por parte de la Asamblea Nacional.

Para comprender mejor cómo se arribó a la formulación antes descrita, se ha procedido a evaluar la propuesta que presentó al Ejecutivo Nacional en febrero del año 2001 la Comisión para la Seguridad Social en materia de Pensiones, aplicándose para ello algunos elementos explicativos en el proceso de construcción de una política pública. Los mismos se desarrollan a continuación.

La definición del problema

La definición del problema, fase donde comienza el proceso de análisis de la política pública en sí misma, busca definir una problemática social que requiera de una intervención urgente. Así, la estructuración del problema debe cumplir con requisitos, como la identificación de aquellas necesidades, oportunidades y valores que pueden ser abordados a través de una acción pública, las distintas opciones del problema desde las variadas posturas de los actores que intervienen en su construcción, la observación del problema con una visión holística y el manejo de soluciones posibles como cantidad de problemas puedan estar presentes.

Desde esta perspectiva, la formulación de la actual política de seguridad social se inicia con el triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en 1998, quien introduce cambios en el ámbito político, destacando entre ellos la reiterada réplica contra la promulgación de las leyes de seguridad social bajo el período de gobierno del presidente Rafael Caldera, ya que, como lo dijo en su campaña electoral, las mismas respondían a una concepción neoliberal del capitalismo salvaje y significaban un fraude para la población venezolana.

En este contexto, el presidente Chávez, obedeciendo a su propuesta de transformación institucional, nombra la antes citada Comisión Presidencial para Reformar la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral sancionada en el año 1997, la cual quedó conformada de la siguiente manera (*El Universal*, 14/08/00 s/p.):

a. *Ejecutivo Nacional*

Vicepresidente Ejecutivo, Isaías Rodríguez
Ministro de Producción y Comercio, Juan de Jesús Montilla
Ministro del Trabajo, Lino Martínez
Ministro de Salud y Desarrollo Social, Gilberto Rodríguez Ochoa
Ministro de Finanzas, José Rojas
Ministro de Planificación y Desarrollo, Jorge Giordani
Procurador General de la República, Heitel Alvarado

b. *Asamblea Nacional*

Diputado Rafael Ríos
Presbítero José Ignacio Arrieta
Diputado Oscar Feo, responsable de la Comisión Legislativa

c. *Empresariado*

Vicepresidente de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, Alberto Cudemos

d. *Representantes de la sociedad civil*

Juan Carlos Uribe
Alberto Yáñez
Pedro Luis Garmendia

La Comisión Presidencial tendría como objetivo formular una propuesta de reforma general al Sistema de Seguridad Social vigente. Al respecto, surgen distintas posiciones del problema desde las variadas posturas de los actores que intervienen en su construcción. Así, Isaías Rodríguez, para entonces Vicepresidente de la República, en sus primeras declaraciones, planteó que la reforma de la seguridad social debía apuntar al control total

por parte del Estado, ya que es uno de sus fines esenciales en la atención al desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, tal como lo señala la Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente en 1999 (Rodríguez, 2000). Además, argumentaba Rodríguez, el Sistema de Seguridad Social es un derecho fundamental que tiene toda persona y se rige por los principios de universalidad, integralidad, solidaridad, unicidad, eficiencia y participación, por lo cual se convierte en un compromiso ineludible del Ejecutivo Nacional hacer efectivo el cumplimiento de esos principios y el disfrute de ese derecho a todos los venezolanos.

A su vez, el Ministerio de Finanzas, a través de la Oficina de Políticas Macroeconómicas, presentó una propuesta de factibilidad económica, luego de haber evaluado instrumentos e indicadores demográficos, económicos y financieros y consideró que debían existir dos regímenes fundamentales en el subsistema de pensiones: el de solidaridad intergeneracional y el de capitalización individual. Ante los resultados que arrojó el mencionado estudio, el Gobierno Nacional flexibiliza su posición con respecto a la participación del capital privado y más aún, sobre la presencia en la reforma de seguridad social y, particularmente, en el subsistema de pensiones, de un fondo de capitalización individual.

Comienza así un primer momento en el ambiente de la formulación de la política pública que asoma un cambio en la estrategia del gobierno, el cual en principio, defendía un sistema de pensiones totalmente público para luego reconocer la existencia del sector privado. Dicho cambio tuvo su explicación al comprenderse que «El actual sistema de seguridad social resulta altamente costoso para el Estado (...) y la intención del Ejecutivo es reducir la carga fiscal que representa los casi 500 mil pensionados que habrá a finales de año [por lo tanto se] asegura que es viable un esquema mixto ‘a la venezolana’, que tomará en cuenta como referencia sistemas implantados en países como Chile, Uruguay y Francia» (Rojas Jiménez, 2001). En este sentido, la formulación de la política aparece entonces como un proceso instrumental donde los formuladores reaccionan uno frente al otro por medio de un ajuste mutuo (Mintzberg, 1995).

Por su parte, el sector empresarial asumió desde la Comisión Presidencial una posición a favor de la intervención privada en el manejo de los fondos de pensiones ya que (...) «el diseño del Sistema de Seguridad Social que rija el futuro debe sustentarse en criterios técnicos, sociales y económicos que procuren el mayor beneficio a la sociedad venezolana, asegurando su viabilidad financiera. Por ello las discusiones deben (...) contribuir al mejoramiento del bienestar de los trabajadores, junto a los objetivos de la competitividad, desarrollo del mercado laboral, formalización

del mismo y generación de bases de desarrollo sustentable del país» (Fedecámaras 2000:1).

La Confederación de Trabajadores de Venezuela, por su parte, «consideró negativa la importante presencia de representantes de aseguradoras y del sistema financiero, específicamente fondos de pensiones privados, en la Comisión Presidencial de Seguridad Social» (León, 2001).

Por otro lado, los representantes de la sociedad civil, al igual que el jefe de Estado Hugo Chávez Frías, apoyaron la creación de un fondo de pensiones venezolano de naturaleza mixta.

Constituida así la Comisión Presidencial para la Seguridad Social y enunciados las posiciones de los actores que intervienen en la fase de diseño de la política, es posible observar un proceso de búsqueda de soluciones diversas al problema en estudio. Se inicia entonces la consulta a expertos nacionales (actuarios, economistas, demógrafos y estadísticos) e internacionales (estadísticos y actuarios que pertenecen a la Organización Internacional del Trabajo) sobre las reformas de regímenes de pensiones, haciendo énfasis en el estudio de las experiencias de Chile y Uruguay, con el objetivo de dar comienzo a la discusión sobre aquella propuesta que más se adaptase a la realidad de nuestro país.

Surge de esta manera un *segundo momento* en el cual se suscitan las necesarias negociaciones entre los integrantes de la Comisión alrededor de cuál modelo deberá ser adoptado. En esta fase, el Gobierno Nacional decidió que la reforma debía contemplar el esquema de capitalización individual, conjuntamente con el régimen de solidaridad intergeneracional, pero, más allá de la presencia de un sistema mixto, se proponía considerar también un tercer régimen de carácter no contributivo. Este último pilar se integra a la reforma del subsistema de pensiones como consecuencia de diversos factores que caracterizan la realidad venezolana, como son las altas tasas de pobreza, el alto índice de trabajadores en el sector informal de la economía, la gran cantidad de trabajadores que no poseen el doble del salario mínimo, el aumento de las enfermedades propias de los países del Tercer Mundo y altos niveles de desempleo e inflación, entre otros.

A partir de los elementos anteriormente descritos, la Comisión Presidencial para la Seguridad Social presentó al Presidente de la República un informe que contenía los escenarios para dilucidar sobre el mejor resultado en cuanto a la cobertura del Sistema de Seguridad Social, fundamentalmente la pensionaria, para escoger la mejor decisión.

Un tercer y último momento en la formulación de la política es el presentado por la posición que asumiría el Presidente de la República una vez recibido el Proyecto de la Comisión para la Seguridad Social. Por un

lado, podría reconocerlo como una propuesta del Ejecutivo Nacional y enviarlo a la Asamblea Nacional para que se aprobase definitivamente, ya que los partidos políticos simpatizantes con el gobierno tienen mayoría o, por otra parte, no asumir que el proyecto sea del Ejecutivo Nacional y lo introduce a la Asamblea Nacional como un informe más y que sea ella la que decida qué hacer (Méndez Cegarra, 2001).

Pareciera que la definición del problema relacionado con la política pública en cuestión, posee un nivel aceptable de estructuración, toda vez que intervienen pocos actores en la decisión (integrantes de la Comisión Presidencial) y existe consenso de fines en el segundo momento de la fase de construcción de la política pública, cuando todos los actores negocian y están relativamente satisfechos, a la vez que los efectos de la alternativa propuesta son conocidos.

Relaciones de poder, rol de los actores y conformación de redes sociales

La trílogía compuesta por las *relaciones de poder, los actores que intervienen y la conformación de redes sociales*, puede llegar a formar un conjunto de relaciones o de bloqueos para apoyar o impedir que determinada acción social se realice con éxito. Al respecto, «cada política [es] el producto de la compleja interacción de personas y organizaciones. Cada uno de esos actores transporta una cierta definición del problema a abordar, una cierta imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir» (Subirats, 1998:25).

Pero, a su vez, cada actor que participa en el diseño de una política pública atiende a intereses y recursos distintos, que pueden entrar en contradicción con otros jugadores que tienen pautas y acciones de juego diferentes a sus contrincantes y generar conflictos, dado el posicionamiento de cada uno frente al problema de acción social o, en cambio, llegar a procesos de negociación donde alguno de los jugadores debe ceder el interés inicial para apoyar la decisión de la mayoría. Dado el peso que supone el poder en las relaciones de tipo político, es conveniente tener presente el rol de los actores que participan en la elaboración de una política pública, pues en ellos recae, en definitiva, toda la fuerza que contiene la elección de una determinada decisión en este ámbito.

En este sentido, los principales actores sociales que intervienen en el proceso de formulación de la política pública referida a la seguridad social, específicamente el subsistema de pensiones, son aquellos que forman

parte de la Comisión Presidencial para la Seguridad Social y su perfil de poder queda definido de la siguiente manera:

- a. *Ejecutivo Nacional*, a cargo del Presidente de la República, cuyo principal interés radica en dar comienzo a una revisión general de las políticas públicas en materia de seguridad social. Su propósito es atacar el grave problema de la pobreza que rodea a grandes sectores del país y, desde esta perspectiva, presiona para lograr la Reforma a la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, promulgada en 1997, y logra introducir cambios en los mecanismos de protección social por parte del Estado para todos los ciudadanos, tal como lo señala el artículo 86 de la Constitución vigente.
- b. *Asamblea Nacional*, constituida en su mayoría por integrantes de los partidos Movimiento Quinta República (MVR) y disidentes del Movimiento al Socialismo (MAS), así como grupos minoritarios que integran el bloque que apoya al gobierno. En este espacio puede vislumbrarse un respaldo a la propuesta de la Comisión Presidencial para la Seguridad Social para, así, asegurar la viabilidad sociopolítica del Proyecto de Ley de Seguridad Social.
- c. *Empresarios*: quienes representan sus posiciones a título personal y no como miembros de Fedecámaras. En existencia de los altos costos laborales actuales y la injerencia del Seguro Venezolano de los Seguros Sociales para realizar una administración adecuada de los recursos, se inclinan por la reforma de la seguridad social de manera total, toda vez que coinciden con la adopción de un modelo de fondo de pensiones de carácter mixto, que integre el sistema de capitalización individual y el de solidaridad intergeneracional.
- d. *Sociedad civil*: sector que apoya el planteamiento realizado por la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, aun cuando se percibe una limitada participación en la presentación de propuestas y discusiones al respecto, sin menospreciar la heterogeneidad de la sociedad civil sobre algunos de los planteamientos en esta materia.

En este marco de negociación y bases de poder, el Ejecutivo Nacional, la Asamblea Nacional y la Comisión para la Seguridad Social comparten los mismos criterios y valores ante la presencia de dilemas o conflictos sociales no resueltos y que pueden ser solucionados con el Proyecto de Seguridad Social, que apuntan a tratar aquellos sectores menos favorecidos (trabajadores de la economía informal, trabajadores con salario mínimo, amas de casa, inválidos, etc.) que en definitiva exigen del Estado la atención mínima necesaria de protección social, tal como lo señala el principio de universalidad que está presente en la Constitución actual.

Un aspecto que llama a la reflexión es la total ausencia de los trabajadores en el proceso de discusión y elaboración de la propuesta diseñada por la Comisión Presidencial, grupo que en gran medida debía participar y luchar por sus intereses en lo referente al tipo de regímenes establecidos y aportes, tanto del Estado, los empresarios, como de ellos mismos. Tal ausencia puede explicarse por los fuertes enfrentamientos que el actual gobierno ha tenido con los sindicatos de trabajadores de Venezuela hasta llegar a desconocer su legitimidad, por lo cual invitarlos a participar en un proceso de cambio en lo referente a la seguridad social podría generar fuertes conflictos sin llegar a una pronta solución.

A pesar de ello, la postura de los trabajadores sobre la reforma de la Ley de Seguridad Social Integral en un momento inicial, fue de absoluto rechazo porque deseaban que siguiera en funcionamiento el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, pero luego de un proceso de discusión y diálogo aceptaron los cambios que se proponen (Cuenca, 2001).

Es así como desde la Comisión Presidencial para la Seguridad Social emergió una propuesta para el subsistema de pensiones sobre la base de las modalidades de capitalización individual, solidaridad intergeneracional y no contributivo que puede ser clasificado como «la expresión de los valores, concepciones e intereses de una élite gobernante. No es el pueblo, ni los sectores organizados quienes determinan la política, sino una élite gobernante» (Salamanca, 1994:250). En este contexto, el tipo de formulación de la política pública en análisis pareciera calzar en la que teóricamente se denomina el modelo de políticas públicas elitista, el cual se caracteriza, según Salamanca (1994:251), por lo siguiente:

- a. La élite del poder es aquella que más poder tiene en el sistema político y es en consecuencia la que toma las grandes decisiones nacionales.
- b. Son sectores extraídos de los grupos de más alto nivel socioeconómico.
- c. Comparten los valores que presiden la vida social.
- d. No están sujetos a demasiado control por las masas.
- e. Tienen a decidir las políticas en función de sus propias preferencias e inclinaciones.

Las anteriores consideraciones conducen a pensar que la formulación de la política de seguridad social, y en particular de pensiones, es determinada por el Estado en su totalidad, sin una participación efectiva del sector laboral. Esto indica que es el Ejecutivo Nacional quien ha orientado el proceso de reforma de la seguridad social en el país y del subsistema de pensiones en particular, en completa ausencia de grupos de oposición que contradigan la fuerte presencia del Estado en las prestaciones de los servi-

cios sociales. Así, el tipo de presencia de los actores sociales (Ejecutivo Nacional, Asamblea Nacional, algunos empresarios y la poca participación de la sociedad civil) en el diseño de las políticas públicas puede generar redes intergubernamentales caracterizadas por una membresía limitada, interdependencia vertical limitada y una articulación horizontal extensa.

La formulación de objetivos

La formulación de los objetivos de una política pública expresa todo aquello que se desea conseguir con la aplicación de una determinada acción social y, por lo mismo, debería cumplir con el hecho de ser pública y no privada, ordenar la información dispersa en los marcos legales para evitar contradicciones entre lo que enuncia la política y lo que dictaminan las leyes, enunciar un proceso y un resultado y permitir la diferencia entre cada uno de los entes de la administración pública que tienen a su cargo llevar adelante la misma política pública.

Así, la Reforma a la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral para Venezuela pretende garantizar por parte del Estado la seguridad social a todos los ciudadanos, un derecho humano estipulado en el artículo 86 de la Constitución. Por tanto, los principales objetivos de la propuesta presentada por la Comisión Presidencial para la Seguridad Social suponen definir la seguridad social como un derecho humano, cuyo goce debe ser garantizado por el Estado, garantía de la atención mínima a las previsiones y contingencias de salud, maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión, la consideración de un Sistema de Seguridad Social regido por los principios de universalidad, integralidad, unicidad, financiamiento solidario, eficiencia y participación que supone la concurrencia en las prestaciones, la eficacia y el equilibrio presupuestario y fiscal.

La elaboración de las estrategias

Las estrategias son pensadas, por lo general, como una construcción que responde a un modelo racional, donde la formulación se hace explícita, formal y analítica, y tal como son pensadas son ejecutadas. Pero la mayoría de veces el modelo racional tiende a combinarse con modelos

emergentes que se caracterizan por poseer estrategias que surgen de manera espontánea y, a veces, de manera inadvertida (Mintzberg, 1995).

En ese marco explicativo, el gobierno nacional plantea la necesidad de reformar la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, promulgada en 1997, al considerarla demasiado individualista y neoliberal, modelo contrario al discurso político y social del presidente Chávez, que sostiene que es necesario establecer un sistema de protección de la seguridad social totalmente público y universal, según lo establecido en la Constitución vigente. Con la creación de la Comisión Presidencial para la Seguridad Social se intenta imponer la posición del Presidente de la República, quien defiende un sistema de seguridad social totalmente público. Aun cuando está clara la posición del Ejecutivo, en la Asamblea Nacional y la Comisión Presidencial en materia de pensiones fueron incorporados elementos técnicos con el objeto de efectuar un análisis con indicadores financieros, económicos, actuariales, demográficos y sociales para desarrollar una estrategia viable en lo referente a la elaboración de una propuesta más sólida sobre esta materia.

La situación advertida de un cambio en la decisión inicial basado en estricto juicio político hacia otra de carácter técnico, es lo que se denomina «estrategia de sombrilla», la cual supone que «los formuladores de políticas de más rango sólo necesitan delegar un control parcial del proceso (...) buscan establecer las directrices generales de la estrategia, si bien reconocen que no pueden controlar sus detalles específicos» (Mintzberg, 1995:34).

En esta perspectiva, el análisis realizado por el Ministerio de Finanzas venezolano, instancia que demostró la inviabilidad económica de un sistema de pensiones totalmente público, permitió considerar la incorporación de otras modalidades de regímenes pensionales, como las de solidaridad intergeneracional y cuentas de capitalización individual y contributivo.

Teóricamente, el proceso aludido se asemeja al modelo de políticas públicas expuesto por Mintzberg, según el cual «la forma más evidente de la estrategia emergente es la que surge cuando los formuladores de políticas de alto rango de un sistema enfrentan una situación nueva e insegura sobre la que saben demasiado poco como para poder establecer una estrategia intencional viable. Necesitan aprender, abordar la situación con cuidado de tal manera que puedan desarrollarse gradualmente una estrategia viable, una constancia en las acciones» (*Ibidem.*: 34).

Lo antes enunciado, en buena medida, ha caracterizado la acción del Ejecutivo Nacional, cuando designó una Comisión Presidencial para que se encargara del diseño de una nueva Ley de Seguridad Social.

El papel de la política pública en la agenda política

El quinto y último punto a considerar en el análisis de una acción social pública es el relacionado con el papel de la política pública dentro de la agenda política. Por lo general, una demanda social puede tener dos destinos: uno, formar parte de la agenda, generando reacciones favorables y contrarias para llegar a definir el problema o, por otro lado, no ser tema de la agenda política, produciéndose frustración e inhibición.

Desde este punto de vista, la inclusión de las demandas en la agenda política dependerá de «la consideración de los individuos y grupos que participan de la definición de la agenda todos ellos con intereses divergentes sólo parcialmente coincidentes. Mediante su interacción, estos actores transforman o no las demandas en temas de la agenda» (Álvarez, 1992:27, 29).

En este sentido, la política pública de seguridad social ha estado presente por más de una década en la agenda política de nuestros gobernantes, con la participación de actores sociales diversos que entran y salen de la arena política y que defienden posiciones a su vez contrarias, de apoyo o indiferencia en lo concerniente al resultado final que tendrá la ejecución de esta política.

Así, el tema de la seguridad social y el subsistema de pensiones resulta ser una política pública que (...) «aún sin ser expresada como una necesidad subjetiva por parte de alguien, puede determinarse que existe objetivamente (mediante procedimientos de análisis) como carencia o necesidad no satisfecha para un determinado grupo o para un cierto número de individuos» (*Ibidem*: 25).

En consideración a lo antes descrito, el éxito o fracaso de la política pública en materia de seguridad social como parte de la agenda política es el reflejo del (...) «poder que posean los actores involucrados en el proceso de política, [para optar] por una solución u otra. [O por el contrario], se producirán sesgos en la implementación para satisfacer los intereses de los grupos que posee más poder» (*Ibidem*: 31).

Consideraciones finales

Con base en los elementos desarrollados en el presente documento, es posible desprender algunas reflexiones finales en torno al análisis del ambiente de la formulación de la política pública de seguridad social y, específicamente, del subsistema de pensiones. Ellas son las siguientes:

- a. La seguridad social ha sido un tema de la agenda política, tanto en el Gobierno de Rafael Caldera como en el de Hugo Chávez, como vehículo para enfrentar el problema de la pobreza a través de una política pública que logre cubrir las expectativas de los más necesitados.
- b. La construcción de la política de seguridad social en materia de pensiones se estructuró fundamentalmente mediante tres momentos: el primero, que abarca la formulación en sí misma de la política; el segundo, de negociación entre los actores con valores e intereses distintos sobre la construcción de la misma, y un tercer y último momento, que atiende a la presentación formal ante la Asamblea Nacional de la propuesta de la Comisión Presidencial para la Seguridad Social.
- c. El modelo de políticas públicas aplicado es de tipo elitista, ya que un grupo de altos funcionarios del Estado y personalidades cercanas a él fueron los responsables del diseño de la política. Desde este punto de vista, se excluyeron de la toma de decisiones a dos grupos de vital importancia como Fedecámaras y grupos de trabajadores organizados.
- d. La discusión sobre el modelo de fondos de pensiones que se desarrolló en la Comisión Presidencial del actual gobierno se caracterizó, desde el punto de vista de la política pública, como un proceso de estrategias emergentes. Igualmente, el Ejecutivo Nacional se basó en una estrategia de sombra en el proceso de construcción del proyecto del subsistema de pensiones, al quedar en manos de un pequeño grupo de especialistas el diseño de éste.
- e) La política pública referente a la seguridad social y, especialmente, el subsistema de pensiones, estuvo influenciado por las posiciones del Ejecutivo Nacional, lo que implica el predominio de la tendencia ideológica de éste al excluir del proceso a otros sectores no afectos al programa político del Presidente de la República.

El ambiente de la formulación de la política pública en materia de pensiones, concebida de esta manera, supone la presencia de un modelo político excluyente al momento de plantear las demandas que son incluidas en la agenda política. En este sentido, la realidad actual donde las ideas sobre pluralismo político y social son requeridas, le exige al Gobierno la búsqueda del consenso para la implementación de la misma.

Referencias bibliográficas

Álvarez, Ángel (1992). *Análisis de políticas públicas*. CLAD, Serie temas de coyuntura en gestión pública n° 6, pp. 9-34.

- Bonilla García, Alejandro y Alfredo H. Conte-Grand (1997). *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, pp. 2-29. Lima, OIT.
- Dinero (1996a). «¿Qué son los fondos de pensiones?», *Dinero*, año 7, n° 93, febrero 15, p. 20.
- Dinero (1996b). «Modelos para armar», *Dinero*, año 7, n° 93, febrero 15, p. 22.
- Dinero (1996c). «Establecer el mecanismo adecuado», *Dinero*, año 7, n° 93, febrero 15, pp. 17-18.
- Fedecámaras (2000). *El sector empresarial y la seguridad social*, Caracas, 29 de agosto, 5 p.
- Garay, Juan (2000). *La nueva Constitución*. Tercera edición, Caracas, 163 p.
- González Ortiz, B. (1987). «El concepto de política pública en la administración pública norteamericana», *Administración y Política*, n°s 12 y 13, mayo, pp. 155-170.
- Kirk, Alejandro (1996). «La experiencia chilena», *Dinero*, año 7, n° 93, febrero 15, pp. 26-28.
- Méndez Cegarra, Absalón (1993a). «Consideraciones generales sobre la seguridad social en Venezuela», *Cuadernos de Postgrado*, n° 4, Faces/UCV, pp. 17-57.
- Méndez Cegarra, Absalón (1993b). *Seguridad social para todos. Ficción o realidad*. Caracas, Faces/UCV, 64 p.
- Méndez Cegarra, Absalón (2000). «Reforma del Sistema de Pensiones en Venezuela», *Cuadernos de Seguridad Social*, Colección Reforma de la Seguridad Social en Venezuela, n° 5, enero, 52 p.
- Méndez Cegarra, Absalón (2001). *El derecho de la seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Faces/UCV, 204 p.
- Mila Belistri, Ofelia (1996). «Análisis del sistema de pensiones uruguayo», *Comercio Exterior*, vol. 46, n° 9, septiembre, pp. 710-716.
- Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen (1995). «Una estrategia emergente para la política pública», *Gestión y Política Pública*, vol. IV, n° 1, primer semestre, pp. 25-46.
- Pinto, Rafael (1993). «Análisis conceptual de la seguridad social», *Cuadernos de Postgrado*, n° 4, Faces/UCV, pp. 59-72.
- República Bolivariana de Venezuela. Comisión Presidencial de Seguridad Social (2001). Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, enero, 13 p.
- República de Venezuela (1997). «Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral», *Gaceta Oficial* N° 5199 extraordinario, de 30 de diciembre, s/p.
- Rodríguez, Isaías (2000). «Sobre la seguridad social», *El Universal*, 14 de noviembre, s/p.
- Rojas Jiménez, Andrés (2001). «Crearán un fondo para el sector informal e inactivo: 73,8% de las pensiones correrán a cargo del Fisco», *El Nacional*, 28 de febrero, p. E/1.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1999). «Las políticas públicas de salud», *Revista Prospectiva*, año 4, n° 12, pp. 19-25.

- Ruiz-Tagle P., Jaime (1996). «El nuevo sistema de pensiones en Chile: una evaluación preliminar», *Comercio Exterior*, vol. 46, n° 9, septiembre, pp. 703-709.
- Salamanca, Luis (1994). «La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El Estado de la cuestión en la literatura», *Politeia*, n° 17, pp. 223-259.
- Sin autor (2000a). «Sistema actual de pensiones es oneroso para el Estado», *El Universal*, 08 de agosto, s/p.
- Sin autor (2000b). «Fondo de pensiones», *El Universal*, 14 de agosto, s/p.
- Sin autor (2000c). «Excesiva presencia bancaria en Comisión de Seguridad Social», *El Universal*, 10 de agosto, s/p.
- Subirats, Joan y Goma, Ricardo (1998). «Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis», en *Políticas públicas en España*. Barcelona, Editorial Ariel, pp. 21-36.
- Uthoff, Andras (1995). «Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina», *Revista de la Cepal*, n° 56, agosto, pp. 43-58.

Entrevistas

- Miriam Cuenca. Entrevista personal, 29 de marzo de 2001.
- Armando León. Entrevista personal, 05 de marzo de 2001.
- Absalón Méndez. Entrevista personal, 07 de marzo de 2001.
- Rafael Ríos. Entrevista personal, 27 de marzo de 2001.

Conferencia

- Absalón Méndez, profesor de Postgrado de Seguridad Social en la UCV, 6 de marzo de 2001.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA. UNA EXPERIENCIA EN LA GESTIÓN LOCAL*

*Clemente Scotto D.***

Al iniciar estas reflexiones es conveniente señalar que en nuestro entender, la participación en su dimensión social y ciudadana no tan sólo se vive o se sufre, sino que también es «gozada»; en efecto, el primer elemento básico en este proceso de participación es el compromiso social en la comprensión de que el compromiso de la política, en definitiva, está en dejarse envolver y propiciar la permanente creación social que significa el desarrollo de la democracia.

Humberto Maturana, en su libro titulado, *La democracia es una obra de arte*, escribió, «Si no nos damos cuenta que la democracia pertenece al deseo y no a la razón, no seremos capaces de vivir en democracia porque lucharemos para imponer la verdad». Y esa revelación es importante ya que, al final de cuentas, la democracia es una dinámica de vida a la cual nos vamos exponiendo permanentemente.

La participación como proceso de la ciudadanía

Hacer política es rendir cuentas

Cuando el actual Alcalde de París fue electo –primer socialista después de un siglo de conservadores al frente de la Alcaldía– definió la política de la manera siguiente: «Hacer política es rendir cuentas».

* Conferencia dictada por el autor en el marco de la Cátedra de «Políticas Públicas» de la Maestría de Planificación Global del Cendes/UCV, en el período enero-abril de 2001. Versión revisada y corregida para efectos de esta publicación.

** Abogado. Ex Alcalde del municipio Caroní del estado Bolívar durante el período 1990-1995. Asesor de la Comisión de la Asamblea Nacional que actualmente elabora la Ley Municipal de Venezuela.

La frase, «Hacer política es rendir cuentas», nos hace entender al proceso político en una sociedad democrática como una exigencia de transparencia en una dinámica de pedagogía social, para desarrollar en correspondencia la cultura de la exigencia de cuentas.

Es decir, una sociedad será democrática en la medida en que quienes han recibido autoridad entiendan que su primer deber, su conducta permanente, está vinculada a la rendición de cuentas: «¿Qué he hecho yo con el poder que ustedes me han dado?». Por el otro lado, la sociedad será democrática a partir del hecho de que los ciudadanos, quienes se constituyen actores fundamentales de la dinámica política, estén también en un proceso creciente de exigencia de cuentas. Sólo en ese juego, en esa interacción, es que será posible establecer la mutua cuota de responsabilidad o la corresponsabilidad para hacer posibles los logros de los fines sociales, de las razones de ser de la sociedad democrática, el propósito común del sueño de futuro compartido, lo cual, mucho más que su pasado, es lo que constituye a una nación.

Esta afirmación resulta particularmente importante hoy en Venezuela, cuando tenemos un conjunto de nuevas declaraciones a las cuales se les ha dado el rango de Constitución. En efecto, nos constituimos como sociedad y como república mediante unos propósitos que aparecen claramente establecidos en el preámbulo de la Constitución en los siguientes términos: «Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia federal y descentralizado que consolide los valores de la libertad, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad territorial, la convivencia, el imperio de la ley, para éstas y las futuras generaciones...».

¿Qué es el poder?

Efectivamente, el propósito para esta dinámica que nos envuelve es que el acceso al poder, en realidad es un acceso a la responsabilidad. Y aquí es muy importante una reflexión acerca de la génesis del poder y la autoridad democráticos: el poder emana de la esperanza del colectivo que otorga autoridad.

Cuando estamos en una situación democrática, el poder (la autoridad) emerge como resultado de la confianza que un colectivo otorga a una per-

sona o grupo de personas que ofrecen sus servicios a ese colectivo. Esa confianza surge a partir de dos premisas fundamentales: «Yo tengo la convicción de que tú tienes competencia para aquello que me estás ofreciendo» y «Yo tengo la convicción de que tu me estás ofreciendo lo que me ofrezcas en un espacio de vocación de servicio».

Eso vale no solamente para el poder político, sino también, en general, para la vida, porque cuando nosotros, por ejemplo, acudimos al médico, le otorgamos poder sobre la base de la confianza que vemos en sus títulos y presumimos que debe saber del asunto relativo a la dolencia que le planteamos, y además, que efectivamente está dispuesto a servirnos, atender nuestras necesidades, hacerse cargo de nuestra inquietud. Entonces, le otorgamos autoridad para tomar determinaciones que nos afectan, al punto que cuando nos formula preguntas vinculadas a la intimidad se las respondemos con la mayor franqueza, sin mayores reservas porque lo entendemos volcado para servirnos. Nos dejamos «recetar» y seguimos sus instrucciones. Pero, si en un momento determinado percibimos que la relación se plantea sobre otros términos, desechamos sus servicios, dejamos de cumplir sus instrucciones, le revocamos la autoridad.

Éste es un elemento que, aquí en Venezuela, debemos llevar permanentemente hacia la dinámica política, porque como sociedad estamos tan cargados de autoritarismo, que se nos ha impuesto como cultura, a tal grado que cuando nos encontramos con el poder político pensamos que se trata de alguien o de un grupo con una capacidad y poder que están por encima de nuestro propio poder para darle autoridad. Por lo tanto, una de nuestras grandes necesidades es el desarrollo de una cultura democrática que se pueda establecer en el seno de la sociedad, de modo que tenga capacidad efectiva de reclamo y capacidad de revocatoria de la autoridad.

De tal manera que el poder está acompañado de responsabilidad, que no es ni más ni menos que la capacidad y la disposición para dar respuesta: yo soy más responsable en la medida en que doy mejor, más y oportuna respuesta.

Se trata de algo que aparece tan obvio que con frecuencia lo dejamos de lado: la oportunidad de la respuesta, la ampliación de la respuesta, la calidad de la respuesta, son elementos fundamentales en la autoridad que otorgamos, y con ella el poder para desarrollar el proceso de organizar la respuesta, es decir, la dinámica político-administrativa para que sea efectiva la capacidad de respuesta democrática.

La participación como distribución del poder

A mayor poder, mayor responsabilidad. Cuando el poder está sostenido para responsabilidades que tienen mucho mayor nivel de complejidad, se desborda la capacidad individual de responder.

En consecuencia, cuando nos planteamos la dinámica de la participación, lo hacemos dentro de una visión integral de lo que tiene que ser la organización. En esa visión, se debe distribuir el poder de manera que se construya más poder, pues ésta es la manera de multiplicar las energías capaces de abordar las demandas, las necesidades que desbordan la capacidad individual establecida socialmente para dar respuesta.

Es esa visión la que nos lleva a la necesidad del desarrollo de una práctica social activa para que la Constitución no se convierta en letra muerta, sino, por el contrario, sea «letra viva».

En la medida en que se creen espacios de participación, estaremos abriendo los caminos para el desarrollo de una cultura democrática, entendiendo que hay niveles de participación, los cuales pueden ir desde los más obvios, como lo constituyen los encuentros para informar hasta los más complejos, como son los espacios para la toma de decisiones.

De esta forma, sin temor al encuentro con los otros, podemos compartir la responsabilidad, traduciéndose este acto en que todos los actores nos hagamos corresponsables de la situaciones, produciéndose compromiso individual y colectivo, fundamentales en el desarrollo de la democracia.

La política de participación en la Alcaldía de Caroní

Nuestras reflexiones acerca del proceso de participación nacen de una experiencia que se dio hace más de diez años, para la precisión a inicios de los años noventa, cuando la voluntad popular nos asignó el cargo de Alcalde en el municipio Caroní del estado Bolívar, haciéndonos miembro de la primera camada de alcaldes de la descentralización venezolana, encargados de desarrollar una institución pública novedosa en Venezuela, recibida con grandes expectativas por el pueblo.

El inicio de aquella gestión no fue nada fácil; yo mismo de alguna manera andaba «al garete», en el sentido de encontrarnos con una serie de inconsistencias de orden fácticas y legales, las cuales, aunque nos incentivaban la imaginación, significaban limitaciones para quienes teníamos ese ejercicio en aquel momento.

Era una situación que exigía abrirse y disponerse para dar un salto hacia lo que es la organización moderna en un espacio de poder público determinado. En ese orden de ideas, el espacio territorial municipal es el espacio político idóneo, porque resulta un ámbito mucho más cercano a las personas, que ofrece mucho más posibilidades para ese encuentro, ese acercamiento, ese desarrollo de interacciones, esas confrontaciones y ese establecimiento consensuado de actuaciones, para el desarrollo de la gestión pública con la gente, en un proceso permanente y creciente de aprendizaje. En una buena medida, fue en esos procesos donde nos fuimos metiendo, lo cual nos permitió el disfrute del ejercicio del poder como posibilidad para cambiar la realidad.

La primera inquietud que surgía era acerca de la participación a ese nivel de gobierno, porque podían existir muchas ganas de la población y de nuestra parte para su práctica, pero surgían múltiples interrogantes: ¿Cómo canalizar la participación? ¿Cómo atender las expectativas y las dudas de la gente acerca de la verdadera influencia de las decisiones y el modo en que le afectan? ¿Cómo motivar, ...cómo organizar, ...cómo es que podemos ser efectivos, cómo es que la gente puede apropiarse de sus procesos, ...?

El presupuesto: de caja negra a participativo

Fue en ese orden, y tratando de obtener respuestas, que se estableció una estrategia de participación vinculada con lo que es el presupuesto. El presupuesto, se dijo, no puede ser una caja negra, un ámbito privado para algunos iniciados que tienen la potestad de conocer si allí hay o no dinero asignado y cómo se utilizará, y por tanto imponer su arbitrio sobre recursos y posibilidades que son de todos, y sus resultados afectan a todos.

En esta nueva perspectiva, el presupuesto debía ser un instrumento de gobierno en un gobierno democrático. En consecuencia, se debía democratizar, llevándose a la conciencia colectiva la idea de que el manejo de ese instrumento de gobierno correspondía a todos en cuanto al conocimiento de la información referida a sus montos, cuál es su origen, cómo se orienta, cómo se invierte, se ejecuta y asimismo los resultados de la ejecución de esa gestión deben ser conocidos y evaluados de acuerdo con las necesidades sociales que efectivamente haya atendido. Sólo en la medida en que hubiera información oportuna, veraz, con contenido cierto, pertinente y útil para los asuntos colectivos que se tratan, es que en definitiva se podrían sostener las decisiones compartidas con la gente y desarrollar el sentido de ciudadanía.

La experiencia nos decía que ni siquiera en los niveles de dirección se solía manejar ese tipo de información, oportuna, pertinente y de calidad, útil para tomar decisiones en la ejecución de la gestión pública. Realmente una cosa era el presupuesto y otra la ejecución.

Es ese divorcio lo que ha hecho que exista un ejercicio corrupto del poder. La corrupción no es sólo cuando la Contraloría declara malversación, también es cuando no hay una clara visión del manejo de recursos, con una orientación, una ejecución, unos resultados y unas cuentas que dar, todo muy claro. Existen casos donde las cosas van saliendo por intuición, por la buena voluntad y la dedicación del equipo, de la gente, pero esto no es suficiente, porque se sabe muy poco cuáles son las bases de una gestión clara y, sobre todo, hacia dónde se va.

Ésa era la realidad, la práctica de la administración heredada, que nos correspondió experimentar en la realización de nuestro primer presupuesto en el año 1990, el cual tuvo que ser reestructurado, ya que tenía escasa coherencia y parecía más bien sembrado de «minas» que desviaban o impedían desarrollar el camino de la gestión.

Para el año siguiente, es decir, para el ejercicio fiscal de 1991, la formulación del presupuesto nos agarró en las carreras, como a todo el mundo, y se elaboró una versión a partir de la recolección de información en la población, con un mapa del espacio municipal hacia donde estaban las solicitudes, cuáles eran, muy simplificadas, las inquietudes de la población, y con base en la propia intuición sobre la base de las experiencias personales.

Pero realmente este diseño resultó ser una improvisación y así lo manifestamos; además ¡poco lo entendíamos! Y si no lo entendemos nosotros –dijimos– que tenemos el encargo de la dirección de un ente público determinado, no podemos esperar que lo entiendan los demás; no podemos dar pautas de rumbo, si no sabemos para dónde vamos; por lo tanto, la ejecución que hagamos del presupuesto no va a servir a los propósitos que quisiéramos realizar.

Fue a partir de entonces cuando comenzamos a elaborar el presupuesto a partir de una dinámica de participación colectiva del equipo con la población, para poder ir hacia la apertura de ese espacio de poder, a la desmitificación del presupuesto como instrumento de gobierno. Tal cometido suponía que era necesario tener en cuenta las prioridades de la ciudad, los niveles de la distribución con equidad en el espacio territorial para poder tener la información de capacidades reales del presupuesto que tenía el

municipio, en dónde estaban la fallas, de dónde vienen, dónde estamos, dónde no se están haciendo las tareas para ese propósito, cuál es la orientación del gasto y su ejecución, ...y cosas por el estilo.

La concentración del poder «descentralizado» y sus consecuencias

Uno de los elementos que generaba las distorsiones mencionadas en el escenario de la descentralización, al nivel estatal y local, era el proceso de concentración y centralización de las decisiones, lo mismo que se observaba (y se sigue observando...) en el ámbito nacional, y que está presente en la dimensión del ejercicio del poder público en general.

En el entorno municipal, en particular, se advierte muy fácilmente la iniquidad en la formulación presupuestaria, en la orientación de los recursos y atención de necesidades reales de toda la población municipal. La atención y la gestión se concentran en unos espacios en perjuicio de otros, y todo ello va produciendo tales distorsiones que hacen más compleja la gestión, de modo que hace falta tener una capacidad ampliada de respuesta para servir de base al ejercicio de la gestión pública.

La creación y la participación de las parroquias

Las anteriores premisas nos llevaron a reflexionar acerca de lo que era la visión del municipio, qué es lo que queremos, cómo podemos hacerlo y empezar a trabajarla no sólo con el alcalde y su grupo de directores, sino con los diferentes actores e, incluso, en cada uno de los espacios del municipio.

En el caso del municipio Caroní, no existían las parroquias previamente. Caroní resultaba un espacio en donde Puerto Ordaz y San Félix significan dos realidades sociales y culturales bastante diferenciadas. Se trataba entonces de crear condiciones de encuentro, propiciar los espacios intramunicipales que pudieran ser reconocibles por la población. Fue así que fuimos hacia el diseño de las parroquias.

Por más de cuatro años –las parroquias formalmente declaradas estuvieron a finales de 1994– estuvimos trabajando esa dimensión con los ciudadanos, sobre la base de que ellos normalmente no asumen a toda la ciudad, a todo el municipio como su espacio de acción en la cotidianidad, sino que éste es un espacio determinado dentro de ese conjunto y que es en ese

espacio donde él se relaciona, interactúa, se le manifiesta la ciudad y donde él puede empezar a visualizar sus modos de adoptar la ciudad.

Si al poblador se le habla de «la ciudad», esta categoría resulta ser algo grande, pero si se le habla de lo «parroquial», el espacio aparece mucho más cercano a esa cotidianidad, a esa posibilidad de verse en el lugar donde efectivamente hacen su vida. Eso nos llevó a afinar con la gente los perímetros de las parroquias y, de esta manera, pudimos arribar al evento «Ponle nombre a tu parroquia», que involucró de manera directa a más de veinticinco mil personas en Ciudad Guayana.

Desde la Asamblea Legislativa nos reclamaban la potestad del nombre de las parroquias, pero nos negamos a que fuera hecho como un acto desde arriba, característico de un mandatario, no de un gobernante. Nosotros queríamos que ese acto fuese surgiendo de la propia gente, para rescatar ese carácter fundador que ella tiene en el proceso de construir ciudad y municipio.

En nuestras ciudades el mayor despojo de poder es el que se hace sobre esa condición fundadora de posibilidades, pues, es un hecho cierto que las ciudades son una obra colectiva atribuible solamente al hombre colectivo histórico, en las que cada generación le imprime su sello, por lo que deviene en cofundadora de ese espacio colectivo.

A partir del hecho de decir «yo puedo influir en la decisión de hacia dónde y en qué se va a invertir el presupuesto municipal» se fueron abriendo reflexiones dentro de la población. En efecto, participar en la discusión del presupuesto tiene sentido, si «eso me sirve para cambiar la realidad» y por ello, «estoy ganado para participar».

De ello se deriva como parte importante en todo este proceso, que rescatar el sentido de lo democrático no es ni puede ser la realización formal de algunas actividades político-electorales, es necesario introducir prácticas que al realizarse en la cotidianidad de la vida social, se desarrollan como conductas de efecto transformador de la realidad.

¿Por qué en Guayana?

Puede surgir la pregunta: ¿En qué se diferenciaba Guayana de los demás estados del país para permitir ese entusiasta proceso de participación?

En efecto, las cosas no surgen de la nada.

Guayana tenía algunos antecedentes fundamentales de lucha social porque al lado de la ciudad que se construía con grandes avenidas, construcciones y fábricas (ciudad de infraestructuras) venía produciéndose todo

un trabajo social a partir de la exigencia de necesidades en el ámbito laboral y la organización de su reclamo, de tal manera que lo sindical marcaba mucho la visión que se tenía de ese espacio urbano.

Ciudad Guayana por bastante tiempo había sido un campamento, o sea, era menos un espacio convivencial y mucho más un espacio de grandes estructuras, corporativizado. La CVG tenía tal peso y presupuesto que iba haciendo y deshaciendo por encima de la voluntad que pudiera expresarse o el liderazgo que procuraba formarse.

Pero también había grupos de mujeres y la mujer tiene un rol muy importante en todo este proceso: cumplió con su función holística, y sistémica, con su visión poética de la vida, con su ternura. Incluso, forman parte del nuevo liderazgo. Eso permitió que un alcalde que no estaba patrocinado por los partidos tradicionales, sino todo lo contrario, por un grupo político muy cuestionador, finalmente ganó las elecciones y empezó un proceso en el que, efectivamente, se pudieron poner sobre el tapete esas cuestiones de la participación. Por ejemplo, la casa de la mujer que hoy por hoy es una referencia muy interesante y hermosa, permitió muchos avances, sobre todo lo de la relación de pareja, y atender problemas sociales, como son el embarazo precoz, la violencia familiar, las violaciones etc., aspectos que van a ser parte de la dominación sobre el sector femenino de la sociedad.

Los trabajadores, y su movimiento, fueron muy importantes en este proceso que permitió una voluntad política que fuese más allá de la reivindicación puramente económica, lo cual produjo una elevación de la conciencia del liderazgo social y la responsabilidad de asumir un rol protagónico en la sociedad.

También la presencia de profesionales comprometidos socialmente, aportando sus conocimientos en la conducción de las empresas básicas y en la construcción de una ciudad nueva permitió contar con competencias que fueron ayudando en la comprensión de los procesos democráticos.

Otra razón del porqué en Guayana, es que para nosotros la rendición de cuentas era básica porque estábamos en minoría en la Cámara municipal, y teníamos que sostenernos no sobre la base del acuerdo formal con los grupos políticos de poder, sino contribuyendo a la tarea de desarrollar poder en la población, de manera que fuese capaz de superar las limitaciones que ese poder había establecido e imponía.

Adicionalmente, estaba la existencia de otros factores de poder público: la CVG no dejó de existir porque llegó la municipalidad; estaba allí con su poderío y fuerza y también con su decadencia, de tal modo que

señalamos y asumimos que «¡estábamos al lado de un elefante que le tiemblan las patas!».

Esa institución, otrora poderosa, que había crecido desmesuradamente, con modos de acción y visión del desarrollo que no se compadecía con los nuevos tiempos, que había generado una cultura corporativizada sobre la ciudad, de tal manera que manejaba sus servicios sin que los habitantes tuvieran conocimiento y conciencia de su costo, había entrado en una crisis que la colocaba en una situación de imposibilidad de continuar asumiendo los servicios y su creciente costo al punto de hacerse insostenible. Un monstruo de esa magnitud iba a caer, lo importante era que no nos cayera encima.

Las varias etapas en la experimentación de la rendición de cuentas

Utilizamos varias estrategias para impulsar la confianza en la participación ciudadana, pero, fundamentalmente, se impulsó la rendición de cuentas. La primera vez lo hicimos en el año 1991, cuando fuimos a la plaza Bolívar porque significaba un espacio abierto, más grande que el lugar de la Cámara y porque mientras la Cámara es el ámbito de posicionamiento de poder de los concejales, la plaza pública y, en especial la plaza Bolívar, es ámbito de posición de poder de la población.

La convocatoria fue pública y abierta, por la televisión, con perifoneo y reparto de volantes, por la radio, para que viniera quien viniera; de hecho, vinieron políticos, pero eso permitió mostrarse abierto, con las controversias y aceptación de la crítica, de tal modo que se creó una dimensión de diálogo posible. No fue un acto «tumultuoso», sino un acto masivo, con el sosiego para escuchar, con horas establecidas, con reglas, de tal manera que fuera posible manejar información con calidad.

En el segundo año, durante 1992, teníamos una visión más clara, pues fuimos diferenciando en el espacio de las futuras parroquias lo que habíamos hecho y cómo. Comenzamos el proceso de consulta para el presupuesto, realizando entre julio y septiembre las asambleas para establecer las prioridades y la asignación de los recursos. Para tal fin, le suministramos la información necesaria sobre los costos de las obras (escuelas, salud, cultura, etc.).

Habíamos establecido que el 40 por ciento de lo que era la partida 70 se distribuiría parroquialmente para que la gente tomara decisión de cuáles eran las prioridades en esos espacios dentro del municipio. Establecidas

las prioridades se firmó compromiso con las distintas comunidades a los fines de la elaboración del presupuesto y su ejecución en el ejercicio fiscal.

Igualmente se extendió a todos los ámbitos de la ciudad la práctica de la rendición de cuentas públicas, de tal modo que entre marzo y abril de cada año salimos a los espacios públicos para realizar las rendiciones de cuentas con la mayor información posible. Esto con el objetivo de que fuera manejable y entendible de manera general, donde se mostraba lo que habíamos hecho o no, con lo que habíamos acordado.

Luego, en el año 1993 se implantaron los comités de seguimiento del presupuesto, ya que descubrimos que en algunas zonas no se había efectuado la inversión porque no hubo control de la gente. Ésta se involucró en dichos comités, y comenzó un proceso de cogestión, en el cual se hacían compromisos de inversión para determinado proyecto, y después se controlaba la ejecución, siempre con la participación de la gente.

Algunos políticos protestaban porque no estaban involucrados, pero nuestro objetivo era la politización de la gente, mucho más que su partidización.

En paralelo se fueron desarrollando otras actuaciones de la gestión «con la gente», entre las cuales vale la pena destacar el área de transporte público, donde los conductores de carros y buses «por puesto» se comportaban como dueños de la ciudad, imponiendo su criterio sobre las normas de funcionamiento. Después de tres años, se logró regular el régimen tarifario, no sin resistencia de los transportistas. Se generó un proceso de asociados, se consultó la comunidad sobre las tarifas, el valor del transporte, la calidad del transporte y se establecieron tarifas diferenciadas con condiciones y montos diferentes, según la calidad del transporte.

Más vale errar con la gente que acertar sin ella

La Universidad Católica Andrés Bello estudió el desarrollo de la institucionalidad en el municipio Caroní. En el caso del transporte público, por ejemplo, existen ordenanzas, organización técnica y de dirección y control, comités de usuarios y hasta se logró el consenso para el incremento de los impuestos a la actividad comercial, a los fines de generar recursos para un fondo de transporte urbano que permitió acompañar con recursos el establecimiento de políticas en esta área.

La construcción de la institucionalidad es la gran demanda de la ciudadanía. Cuando la gente pide gobierno, lo que de hecho está pidiendo son instituciones de confianza que funcionen.

En Caroní se logró una organización más horizontal, una cultura de dar y recibir cuentas y de respeto a la gente. Para lograr las metas, también a la gente se le pedía cuenta; las asociaciones vecinales debieron desarrollar una conducta sostenida en el modelaje que hacía la Alcaldía, y se incrementó el sentido de la corresponsabilidad para la generación de recursos, mantenimiento y atención solidaria a diversos problemas sociales.

Por su parte, se debió enseñar a los técnicos a superar la soberbia de la ciencia, a reconocer las veces que se equivocan porque no escuchan a la gente y que el aprendizaje compartido es lo más importante para la ciencia aplicada, en lugar del encierro en sus torres de marfil. Nuestro eslogan era «más vale errar con la gente que acertar sin ella».

Por otra parte, la institucionalización es algo más que la consagración en un texto legal. Por ejemplo, se hicieron ordenanzas del transporte aun cuando no se hizo la ordenanza de la participación presupuestaria. En la medida en que una praxis está incorporada socialmente, forma parte del cuerpo social y administrativo, tiene una dinámica propia que la gente reconoce y que acude a ella independientemente de los partidos y visiones particulares, está institucionalizada, aunque no existan textos legales que la respalden.

Al principio, la dinámica participativa era, por ejemplo, en el campo de la vivienda, del tipo de cabilla y cemento, planteando alternativas para superar las invasiones de espacios urbanos (hubo 66 invasiones en el primer año de nuestra gestión). Después, gracias al ejemplo ofrecido, se fue ampliando la capacidad de participación protagónica en otras áreas, por ejemplo, en el campo de la educación preescolar se hicieron experiencias donde la gente participó directamente en ellos. También en el área de salud fue la organización de la gente en los barrios la que hizo posible los módulos con dotación básica para atención médico-odontológica. Igual sucedió en la reparación de escuelas.

El desarrollo de Almapaz, que significó un acercamiento para la construcción de la paz por parte de los profesores, alumnos y comunidad, permitió superar una situación de confrontación violenta entre distintas instituciones educacionales, que había causado destrozos, heridos y hasta la muerte de un alumno.

La perspectiva actual de la política de participación

La participación ciudadana en el ámbito local debe ir más allá del acto electoral típico de la democracia representativa. Por supuesto, que son

necesarias las elecciones y no concebimos un régimen democrático que no se exprese en elecciones.

Pero una dimensión democrática participativa y protagónica debe envolver un accionar que permita que la participación desarrolle capacidad de influir efectivamente en las decisiones. La participación, entonces, va más allá de un derecho y un deber político, como lo dicta el artículo 62 y 132 de la Constitución, para convertirse también en una estrategia para la transformación del Estado de modo de desarrollarlo como Estado democrático que le sirva de forma eficiente y eficaz a esa sociedad democrática que nos refiere el preámbulo constitucional, como lo vimos al inicio de estas reflexiones.

Eso lo vemos claramente en el artículo 168 de la Constitución, relativo al poder público municipal, en donde, además de declararse comunidad política primaria al municipio, y de consagrar su autonomía, se establece que: «Las actuaciones del municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición, de ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados en forma efectiva, suficiente y oportuna conforme a la ley».

Ésta es, pues, una exigencia de rango constitucional, que hay que sembrar en la conciencia de aquellos que asumen responsabilidad de gobierno, para que su ejercicio contribuya al desarrollo del Estado democrático; asimismo hay que impulsar en la conciencia colectiva el ejercicio de ciudadanía, pues ésta es una categoría en permanente creación y transformación.

Esta perspectiva de la participación envuelve también una exigencia de diálogo abierto, de respeto, una convicción de querer a la gente y creer en ella, y de estar dispuesto a vincularse con ella. Por lo tanto, hoy las exigencias a la función política, al candidato, van no sólo en las competencias desde el punto de vista del conocimiento de las normativas de la administración, sino que tenga competencia también para abrirse al diálogo.

Debe, además, tener la vocación de servicio que le permita desarrollar la paciencia, la constancia, la coherencia, el ánimo para continuar, a pesar de las dificultades del diálogo, en una sociedad que no está acostumbrada ni educada en el diálogo. Ese elemento de liderazgo debe ser responsable y por eso las dinámicas de información y de transparencia resultan ser elementos fundamentales para una buena administración pública.

Esas exigencias están declaradas en la Constitución de manera bien precisa: «La administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas» (artículo 141) y «...se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición

de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley». Cuando uno lee este artículo y reflexiona sobre su contenido, puede entender la altísima responsabilidad que se espera de los servidores públicos.

Al tener conciencia de lo que significan estos cometidos en la actuación cotidiana, se aprecia el largo camino que debe hacerse para la transformación institucional en nuestro país, dado que el ejercicio de la función pública acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o la ley. Imagínense entonces a las personas con responsabilidad pública que, al no estar al servicio de los ciudadanos o ciudadanas con atención a los principios antes indicados, entran en abierta violación de la Constitución.

Adicionalmente, en el artículo 158 de la Constitución, el cual se refiere a la descentralización como política nacional, cuando se afirma que ella «debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales», se introduce una dinámica en el concepto de la descentralización que deja de lado las visiones de este proceso como un hecho puramente administrativo.

En nuestra visión, la descentralización debe ser un hecho eminentemente político, que no se satisface en sí, sino que es una estrategia para el propósito del desarrollo democratizador del Estado y de la sociedad, lo cual es lo realmente importante, dado que de ello se derivará la efectiva «prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales».

La reestructuración en curso del hecho social, entre público y privado

Adicionalmente, cuando uno mira las situaciones de gobernabilidad en las cuales nos encontramos a comienzos del siglo XXI, se da cuenta de que el problema no se limita a organizar la administración ni a tener visualizado cuáles son las facultades que la ley otorga para poder implantarla dentro de una dinámica espacial determinada, sino que cada vez más está en cuestión el rol del Estado y del poder político.

En el tapete está la trascendental pregunta de cuál es la función del Estado, cuando dentro de la sociedad, en lo que se ha dado en llamar sociedad civil, se organizan múltiples formas de gobierno de autoorganización y de organización de base. La sociedad civil en su reclamo democrático está

expresando formas y fórmulas novedosas, propias, para atender asuntos colectivos.

En tal sentido, la distinción de lo que es público y de lo que es privado cada vez más está permeada, en términos que a veces no se sabe dónde comienza uno y dónde termina el otro. Y hace que nazca la pregunta «¿Qué hace allí el Estado?». Porque el reclamo no es sólo «dónde está el gobierno», sino «nosotros podemos resolver el asunto». De tal manera, se comienzan a encontrar espacios donde el cuestionamiento al Estado empieza a concretarse en la pregunta: «¿Para qué me sirve a mí el Estado?».

Estamos en un momento sumamente interesante porque dentro de las tendencias en curso está la afirmación de la libertad individual y colectiva como una de las exigencias de la sociedad, pero también la exigencia de institucionalidades. De tal manera, que el poder político podría cumplir esa función de gran amarrador, de cohesionador de la existencia, en ese proceso en el cual dentro de la sociedad hay focos que van buscando darle salida y respuesta a los asuntos de las necesidades colectivas.

Con ese fin último de la democratización y con esa necesidad institucional, el Estado y la sociedad van marcando pautas, reglas de convivencia, coexistencia, pero en una sociedad que es cada vez más abierta, más diversa, y que cada vez reclama más la aceptación de minorías y el respeto a esas minorías.

Lo anterior es solamente para dar una idea de lo que significan los cuestionamientos que sobre el Estado y sus regiones formales pueden tenerse en este tiempo.

Participar para explorar los caminos de la transformación democrática

En todo este proceso de la democratización como fin último de la descentralización, es muy importante conseguir caminos para que la incorporación de la gente cumpla con la participación como medio para hacerlo posible. En efecto, no basta con que la gente tenga derecho a participar, ni siquiera basta con que la gente quiera participar. Es necesario organizar el proceso que permita la efectiva participación de la gente, porque si no, estamos ante un fraude, ante una declaración y no ante una acción coherente con ese propósito.

En muchos casos no sabemos ni lo que queremos y, en general, hay un sentimiento que se expresa así: «Quisiera involucrarme, pero no sé como

hacerlo». Ello requiere de agentes que lo estén propiciando permanentemente, que estén convocando, para que no resulte una efímera emoción que normalmente desaparece al día siguiente.

Ese elemento alterador, ese motor desatador, desanudador de una realidad complicada, tiene que ser cumplido por una función de liderazgo y el liderazgo político en la ciudad tiene que ofrecerse con esa función, con ese desempeño. «Yo pido tu voto para ser desatador, promotor de realidades sociales nuevas, de espacios de encuentro para construir de manera compartida».

La participación es un espacio de encuentro y ese primer elemento clave es el que puede romper la situación de desencuentro en el cual normalmente nos desenvolvemos y que va a permitir encontrar las oportunidades para los aportes, confrontaciones, establecimiento de las diferencias y también establecimiento de los consensos.

La exigencia a la calidad de liderazgo y dirigencia tiene que estar dentro de la tónica en la cual tenemos que movernos y la que efectivamente nos permita apoyar esa cultura de la exigencia. «Hacer política es rendir cuentas» y, por tanto, quien administra dinero público debe rendir cuentas públicas y es necesario desarrollar la cultura de exigencia de cuentas públicas a aquellos que las administran.

Ese elemento democratizador por excelencia, que es la exigencia de cuentas, debe variar desde una visión de puramente espectador, «yo voy a ver qué fue lo que tú hiciste» a una perspectiva en la cual «yo voy a revisar y evaluar contigo qué fue lo que nosotros hicimos».

Por eso, parte de la rendición de cuentas es la exigencia de conocer cuánto fue propiciado, cuánto se impulsó la dinámica para que el ciudadano tuviera información oportuna, pudiese participar en el momento de la decisión y en el proceso de la ejecución, y su seguimiento para que las cosas hechas estuvieran a su servicio y del resto de los ciudadanos.

Es necesario incorporar esa nueva dimensión como un proceso que nos permita caminar hacia esa sociedad democrática y participativa que se nos plantea como propuesta, como fin supremo de la Constitución y que está envuelta en la demanda de democracia que socialmente hemos venido planteando desde hace muchos años.

Ella es muy importante en las situaciones actuales más allá de lo que nos gusta o nos disgusta, porque todos estos procesos coyunturales significan la exigencia de una sociedad por superar las carencias democráticas y en ese orden la participación ciudadana está inscrita dentro de esa exigencia.

Reflexiones finales: la participación en el proceso actual

En los actuales momentos no soy pesimista. Sabemos que estamos en una sociedad cargada de conflictos, de confrontación, de salidas esperables. Véanse los años 1997-1998 que eran o podían ser trágicos y, sin embargo, hubo una canalización de una situación de conflicto.

Hoy se plantea las posibilidades reales de avanzar hacia la construcción de una sociedad democrática, la politización de la población ha crecido, hoy estoy seguro de que existe más conciencia. El proceso constituyente de 1999 y los diversos esfuerzos que se realizan desde la sociedad y de sus instituciones deben abrir caminos para entender que la participación, el diálogo, la construcción de caminos compartidos, el compromiso individual y colectivo, y un marco constitucional que cerca del 30 por ciento de sus postulados apuntan a la participación como derecho humano, político, económico y social revelan que las intenciones están y que el reto es ir construyéndola minuto a minuto hora a hora, día a día. La democracia es un proceso permanente, es una obra de arte.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VENEZUELA. REFERENCIA AL CASO DEL MUNICIPIO BARUTA DEL ESTADO MIRANDA

*Carlos Echenique**

*Fanny Torres***

*Yecsi Zorrilla****

Introducción

En la mayoría de los países de América Latina la consolidación y profundización de la democracia, los procesos de descentralización, así como la redefinición del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de los programas, ha contribuido a legitimar la organización de la sociedad en el campo político y social. En este contexto, los lineamientos de los organismos multilaterales, así como los propios actores políticos nacionales, están promoviendo una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en el diseño, ejecución y control de políticas.

La centralidad de la participación ciudadana surge de las transformaciones registradas a partir de la década de los noventa en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que otorga un rol protagónico a las organizaciones en lo concerniente al desarrollo social y la construcción de la ciudadanía con carácter más participativo.

Es así cómo en Venezuela, la Constitución de 1999, con los cambios que profundiza en el marco legal e institucional, ha ampliado los mecanismos para la participación ciudadana a través de diferentes vías, sustentadas en el principio de participación del ciudadano, en la gestión pública en

* Sociólogo. Estudiante de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV.

** Sociólogo. Estudiante de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV.

*** Político. Estudiante de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV.

entidades federales y municipios, como garantía del Estado de derecho y de legitimidad de los poderes que conforman al sistema político venezolano. Esta realidad intenta dar respuesta a las demandas de espacios que permitan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, a fin de procurar soluciones conjuntas a los problemas que influyen directamente en la sociedad, ampliándose, de esta manera, los procesos de consulta, decisión, gestión y control de las políticas públicas.

La búsqueda del sustento de los juicios antes descritos guía la realización del presente trabajo en el cual se adopta un enfoque integral, que contempla una doble perspectiva que, en primer término y a partir de la revisión documental, permita disponer de un modelo sobre la política de participación ciudadana, es decir, los rasgos más generales sobre sus objetivos, elementos constituyentes y su dinámica como proceso. En un segundo plano, se desarrolla un primer nivel de acercamiento al proceso de formación de la política pública de participación ciudadana en una realidad empírica concreta, el municipio Baruta del estado Miranda, intentándose una aproximación que permita conocer de cerca el objeto de estudio. A tal fin, el trabajo centra su atención en dos aspectos específicos de la política de participación ciudadana en este municipio: las mesas de diálogo como mecanismo de participación ciudadana y la implementación de los consejos locales de planificación pública contemplados en la nueva Constitución de 1999.

Bajo esas directrices se elaboró el presente documento, cuya primera parte expone el marco metodológico que rige el abordaje del ámbito de estudio para su desarrollo. Seguidamente nos apoyamos en el marco referencial de la política pública de participación ciudadana, partiendo de su ubicación contextual en el marco general de las relaciones Estado-sociedad, trasladando el análisis a la perspectiva local como contexto que da especificidad a dicha política, siendo éste el tema del segundo punto del artículo. El marco político y legal aborda el análisis de los principales documentos que dan contenido a la política pública de participación ciudadana en el gobierno nacional y local, tratando de encontrar elementos comunes y distintos que permitan conocer las diferentes visiones ideológicas y conceptuales de la política pública de participación ciudadana en la situación actual. Estas precisiones establecen la óptica a partir de la cual se estudian las instancias estratégicas que despliega la Alcaldía de Baruta para la participación ciudadana antes indicadas. De ello da cuenta la tercera parte del documento.

Las consideraciones finales recogen las conclusiones a las que arriba- mos, pretendiendo demostrar que este tema aún está en construcción teóri- ca y que los grandes aportes para su entendimiento lo están arrojando las experiencias prácticas de participación ciudadana que, en el ámbito de lo local, se están llevando a cabo en nuestro país. Por ello no constituyen ideas acabadas, sino tendencias que la propia praxis va estableciendo en este campo tan complejo de las políticas públicas.

Marco de referencia de la política pública de participación ciudadana

Acerca del contexto general de la política pública de participación ciudadana

En torno al término de participación ciudadana es posible encontrar discursos y contenidos disímiles que obedecen, tanto a los diferentes contextos sociopolíticos en el cual surgen como a las diferentes concepciones y razones a las que está vinculada su ejercicio. Esas diferencias se reflejan en los alcances y funciones que le son asignadas a la participación. El examen de lo que ha sido la aparición y desarrollo del término de participa- ción ciudadana ha permitido a los investigadores establecer cuatro mo- mentos históricos que determinan su definición (Penso, 1998):

- Un primer momento del surgimiento del concepto se le vincula a la crisis de representatividad de las democracias capitalistas, expresada fun- damentalmente en lo ocurrido con el Parlamento y los partidos políticos, y en la percepción de la población de no sentirse por ellos representada.

- Un segundo vinculado con lo que se denominó la crisis de eficacia del Estado, en el cual se concibe la participación como un mecanismo fun- cional para lograr superar aquella situación.

- Un tercero enmarcado en los años setenta, vinculado con la concep- ción del Estado de bienestar, que bajo la égida de «menos Estado, más ciudadanía» asigna a la población una responsabilidad de participación, descargando sobre ella acciones y responsabilidades en las decisiones so- bre los asuntos públicos.

- Un cuarto alrededor de los ochenta, que retoma el planteamiento an- terior, pero donde la participación es concebida como uno de los mecanis- mos para fortalecer la democratización del Estado.

Es en ese marco donde surge el redimensionamiento de la participa- ción ciudadana, ubicándose como un tema crucial de las relaciones Estado- sociedad. Por un lado, como medio de fortalecimiento de la sociedad civil,

demandando autoorganización y crecimiento de su poder y, por el otro, como medio de generar nuevos espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los sujetos sociales.

En este sentido, «la expansión de las organizaciones de la sociedad civil se explica por la crisis fiscal con la consecuente reducción del gasto social, pero también, por la necesidad de impulsar bajo otras formas de representación la participación ciudadana y revitalizar la democracia. Incluye organizaciones no gubernamentales, redes, coaliciones, asociaciones y movimientos que van y vienen, se fusionan y compiten, disputan y concuerdan, en tanto ocupan espacios y articulan exigencias políticas, que representan intereses propios o son voceros de intereses de terceros marginados o no representados adecuadamente en las instituciones o canales convencionales» (Penso, 1998:101).

Desde esta perspectiva, los principios del Estado social que sirven de contexto a la política pública de participación ciudadana, permiten caracterizar al Estado y la sociedad como dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí, a través de relaciones complejas, con factores reguladores ubicados fuera de los sistemas y un conjunto de sistemas interseccionados. En este sentido, Estado y sociedad son considerados como un sistema más amplio en el que cada uno sirve a los fines complementarios del otro y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios. Así mismo, es importante, para una nueva concepción de la participación como un asunto público, complementar esta idea con el hecho de que Estado y sociedad, desde el punto de vista del análisis de sistema, son autorreferenciales y sólo actúan a través de procesos comunicacionales para extraer elementos del entorno (Subirats y Gomá, 1998).

La idea de autorreferencia permite entender que las redes, los grupos o las personas que intervienen en las políticas públicas provienen de sistemas de valores diferentes o no necesariamente iguales. Las políticas públicas que surgen, son producto de esas distintas valoraciones, ideas, valores y conceptos, convirtiéndose en una estructura para los actores, en un sistema. Cada política, siendo una especificidad, desarrolla su estructura o área propia, encontrándose un producto de acuerdo con el tipo de política de que se trate: distributiva, regulatoria, redistributiva y constitucional o de ordenación (*Ibidem*).

Así, la explicación de cada política –y la de participación ciudadana no escapa a ello– se encontrará en la combinación de actores, interacciones y estrategias que tienen lugar a propósito de su elaboración, donde cada actor tiene una definición propia del problema y una imagen de la realidad que se quiere intervenir; es lo que se llama referencial de una política (*Ibid.*)

Importante aporte en el desarrollo de esta última idea lo proponen Carmigiani y Ciuffolini (1998) al señalar que la cultura es el entramado de valores e ideas, sustrato que da cuenta de la formación de las preferencias de los individuos, motivación que está dada por la noción de interés, es decir, el «plexo axiológico-ideológico» que poseen los sujetos y que definen la adopción de estrategias y posiciones en la consecución de objetivos. Ese perfil o plano axiológico remite a concepciones sobre la naturaleza humana y de la sociedad y la prioridad que se da a valores como la libertad, igualdad y justicia.

El conjunto de actores que comparten, por tenerlos internalizados, unos mismos criterios y valores, pueden formar una comunidad epistémica, concepto que permite entender que las construcciones sociales de la realidad se convierten en referenciales comunes para esas comunidades, «lo relevante es la búsqueda por parte de los especialistas de imágenes que reflejen ese entrecruzamiento de lógicas e interacciones entre actores públicos y privados en el juego de definición, elaboración y puesta en práctica de las políticas» (Subirats, 1994:127). De lo que se trata es de entender que la formación de la política y la definición de sus objetivos es un proceso conflictivo y que cada grupo epistémico va a pugnar por imponer sus criterios y visión de la realidad.

La reconstrucción de la complejidad de la acción, teniendo en cuenta la multiplicidad de los actores y las racionalidades no sólo limitándose al campo de acción de la política, sino ampliándose al sistema político en su conjunto en el cual ella se enmarca, son elementos indispensables del análisis concreto de una política pública de participación ciudadana, tanto en el ámbito nacional como local. El carácter interactivo y abierto de la evaluación de la política pública, donde su puesta en marcha no sólo aparece como iniciativa de la administración, sino igualmente de otros actores sociales, es condición de su calidad y de su contribución a una gestión más eficaz y democrática de los servicios públicos.

Lo local como contexto que confiere especificidad a la política pública de participación ciudadana: enfoque general y su particularidad en Venezuela

Retomando la idea de que el enfoque de las políticas públicas de participación ciudadana surge del auge de Estado interventor, es decir, de la presencia del gobierno en la vida pública, de un aparato burocrático

creciente, de la incorporación de las masas obreras a la acción política y al disfrute de los derechos sociales, y de la presencia de múltiples grupos de intereses organizados que generan problemas de manejo y de control del Estado sobre su ambiente, se puede afirmar que este tipo de políticas es un puente entre el gobierno y la sociedad, que tiene que ver no sólo con un problema de toma de decisiones técnicas y administrativas, sino que implica definiciones de tipo ético, normativo y político.

El ámbito local es la arena contextual que sustenta esas ideas. Así mismo nos indica que el mismo concepto de sociedad civil es redimensionado a la luz del fenómeno de la participación ciudadana, ya que supone que los individuos en tanto portadores de intereses sociales, toman parte de alguna actividad pública, pero su concreción debe ser vista a la luz de las formas particulares en que la participación se expresa en cada contexto sociohistórico. Al respecto «Es evidente (...) que las modalidades o formas que adopte la participación ciudadana variarán sustancialmente de acuerdo por lo menos a dos factores: (...) los niveles y ámbitos en los que recae la participación (...) y (...) el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos (Cunill, 1991:57).

De esta manera, la participación ciudadana demandada es participación política, significa la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas, sin estar relacionada con la participación mediada por los partidos políticos ni con el ejercicio del derecho al voto. Lo que parece evidente es que la crisis del Estado intervencionista obliga a la búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil. Es por ello que las iniciativas de desarrollo local se ubican en el centro de esa búsqueda, la cual toma formas diversas según las características de los procesos históricos específicos, de los países, estados y localidades. «La densidad de las sociedades locales, su capacidad para impulsar lo asociativo, su creatividad para la instrumentación de acciones comunes, permitirán superar la separación entre quienes elaboran políticas y quienes conocen las necesidades y las aspiraciones» (Arocena, 1998:151-179).

Estas concepciones han permitido la realización de estudios sobre la política pública de participación ciudadana de gran importancia en el ámbito local, enmarcados muchos de ellos en el tema de la descentralización como, por ejemplo, el de la experiencia de Norteamérica, donde se parte de la convicción de que este tipo de política crea un mayor grado de democracia al incorporar a los individuos en tanto ciudadanos, al proceso de toma de decisiones. A ello se vinculan como resultados, la eficacia, efectividad y estabilidad política. Sin embargo, si bien es cierto que la participación

institucionalizada refuerza la estabilidad mediante la difusión de la responsabilidad para el ejercicio del poder, la eficacia y eficiencia están ligadas a los resultados de la política; por ello se afirma que «ni los esfuerzos centralizados ni los descentralizados significan necesariamente por sí mismos la obtención de los resultados deseados de las políticas públicas. Más bien hay que hacer un esfuerzo consciente por vincular los arreglos institucionales con los objetivos de las políticas haciendo énfasis en el efecto deseado» (Hidalgo-Haderman, 1995:151-179).

Una mayor participación puede generar un espectro falso de eficacia, sin que ello signifique una mejor toma de decisiones. Por ello se requiere el instrumental que permita evaluar si realmente hay diferencia en la calidad de los servicios prestados, es decir, el agotamiento de los recursos sólo es tolerable cuando se logre el objetivo deseado. En este sentido, analizar valores en políticas, especialmente en las instancias que nos interesa destacar, la decisoria y la local, implica el manejo de la tensión entre racionalidad instrumental y racionalidad valorativa, en tanto fundamento de la orientación de la decisión. Esta forma de abordar el problema de la decisión es importante en el campo de las políticas públicas en el ámbito local, pues la construcción del consenso ya no significa simplemente estrategias de conciliación de intereses, sino un acercamiento de cosmovisiones mediadas por el diálogo.

En la experiencia de políticas de participación ciudadana como estrategia emergente en municipios españoles, por ejemplo, algunos autores relacionan el diseño y desarrollo de la política con las características estructurales del municipio, las cuales funcionan como condicionantes. Así, se demuestra cómo los gobiernos locales de comunidades que tienen diferente tamaño poblacional, han seguido estrategias diferentes que tienden a adaptarse a la estructura de oportunidades que ofrece en cuanto a recursos y costos de participación (Navarro Yáñez, 1999:553). Los resultados obtenidos revelan que las características particulares de los municipios dan lugar a modalidades diversas de políticas públicas, rechazando la idea de un modelo único y condicionando el desarrollo del nuevo localismo a la combinación de descentralización municipal y participación ciudadana: «La estructura de oportunidades que delimita el tamaño de la comunidad política da cuenta de las estrategias y modelos de políticas de participación que vienen desarrollando los municipios» (*Ibidem*: 553). Así mismo, se encuentra que la estrategia integral es la propia de zonas urbanas, en especial la de las grandes ciudades, donde el tamaño y la complejidad implican costos significativamente fuertes para la participación. Es de cuidado en

este caso, la participación directa, y adquiere fuerza la idea de representatividad, liderazgo político, focalización de la demanda y regularización de los procesos. La estrategia inespecífica basada esencialmente en la facilitación, se adapta a las zonas rurales, donde los costos de participación son bajos, siendo posible la participación directa que permite el contacto cotidiano de gobernantes y ciudadanía sin necesidad de mecanismos o instrumentos de intermediación o focalización de la demanda.

En esta última experiencia encontramos el contexto válido de la utilización de estrategias emergentes y estrategias deliberadas (Mitznberg y Jorgensen, 1995:23-46), para dar cabida a la necesaria variedad de formas existentes de formulación de políticas, que en el fondo permiten la legitimidad de los cursos de acción que sean propuestos en una determinada situación, es decir, las acciones se identifican, reconocen y responden al contexto en el cual son formuladas. De esta manera se desmitifica y descodifica la rigidez de los procesos administrativos típicos de la planificación tradicional.

En otra vertiente, existen estudios que revelan los límites de la participación, tanto desde el punto de vista del gobierno como de los ciudadanos. Desde el punto de vista del gobierno, se destaca cómo, dependiendo de la concepción que el gobierno local de turno tenga de la participación, pudiera llegar a convertirla en un instrumento de gobierno que lo único que desee es incorporar agendas particulares a los intereses políticos. En ese sentido «(...) el gobierno municipal no puede ser concebido como un simple administrador de recursos y ejecutor de servicios, sino, además, como un cogestor y promotor del desarrollo económico, político y social que estimule la interacción de las distintas fuerzas sociales del municipio con la finalidad de incorporar a todos los actores políticos tanto en la definición como en la ejecución de proyectos que contribuyen al desarrollo en el ámbito local» (Broitman de Blank, 1998).

También es importante precisar que la posibilidad real de crear o no espacios de participación tiene que ver con la disponibilidad de mecanismos para la participación: pareciera que éstos existen en mayor medida cuando es fácil identificar a las personas a las que hay que consultar y éstos se encuentren previamente organizados (Font *et al.*, 2000:18). Esta idea se vincula con aquella que indica que cuanto la participación significa para el político local ceder parte de su poder, éstos sólo cederán espacios a instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que, por lo tanto, puedan esperarse colaboración activa o pasiva en la tarea de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos (Navarro, en Font *et al.*, 2000:21).

Adicionalmente, es importante destacar que la demanda ciudadana no es el único elemento para poner en marcha un proceso participativo, ya que el monopolio de los recursos institucionales provoca que, incluso, cuando esta presión participativa exista, terminen siendo las élites políticas quienes lideren el proceso de conversión de las mismas en un mecanismo organizado. Es lo que Navarro llama «coaliciones participativas» que se producen entre distintos actores políticos, por mucho que la iniciativa esté en manos de quienes disponen de recursos institucionales: «(...) hay más y más arriesgadas experiencias participativas (...) con gobiernos deseosos de mostrar un perfil singular que les permita adoptar claramente una nueva identidad política» (*Ibidem*: 23).

Desde la perspectiva de vista de los ciudadanos, se utiliza el argumento de que la gente posee tiempo limitado para invertir en participar. Se puede esperar que la gente participe, pero no que viva para participar, sobre todo en aquel terreno donde pareciera con más posibilidad de darse por detentar un mayor nivel de información, educación y conciencia ciudadana: en las zonas urbanas. «(...) En la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de todos los factores (...) está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para ‘comprar tiempo libre’ (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero peor están distribuidos los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos» (Font *et al.*, 2000:14). Por otro lado, la intensidad con que la gente participa es también desigual, encontrándose grupos de personas muy activos frente a la absoluta pasividad de otras. «Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontramos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales: ‘los que participan son poco representativos, son siempre los mismos’ ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?...» (*Ibidem*: 15).

Otro factor presente en la perspectiva de la participación ciudadana, visto desde los ciudadanos, es la partidización de las organizaciones de la comunidad, que si bien es un hecho positivo en el sentido de que fomenta la cultura política, puede llegar a constituirse en trabas u obstáculos de la participación al no querer identificarse con el gobierno de turno, mal entendiéndose la oposición. A ello se agrega el problema de la representatividad: el modelo de participación dominante ha potenciado la participación de los grupos organizados en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno; en general no todas las entidades que forman parte del tejido asociativo de un territorio o de un área temática logran estar representadas en los órganos y los procesos participativos. Los gobiernos municipales han tendido a favorecer la participación de los grupos más próximos ideológicamente y con mayor capacidad de movilización social, mientras que la tendencia en estos últimos años es premiar aquellas entidades con más capacidad de gestión y que muestren acuerdo con el gobierno en la forma de gestionar los servicios (Navarro, en Font *et al.*, 2000:30).

En el ámbito local venezolano encontramos, de igual manera, importantes experiencias que denotan la puesta en marcha de diversos tipos de estrategias dirigidas a permitir la participación ciudadana en la administración pública local. Una de ellas es la que desarrolla la Fundación Escuela de Gerencia Social, que trabaja con propuestas de desarrollo por parte de la comunidad organizada y entre sus resultados destaca la participación ciudadana como vía de relegitimación de los gobiernos locales, así como demuestra la posibilidad real de canalización de la voluntad de participación gestada desde la propia comunidad (Machado, 1998).

De las experiencias estudiadas por la Fundación, cabe destacar la desarrollada por la Gobernación del Estado Bolívar y la Alcaldía del Municipio Caroní, Almacaroní, sobre todo en el abordaje de la formulación de la política de participación ciudadana, ya que incorpora la comunidad en el proceso mismo de formulación y toma de decisiones en la asignación de los recursos. Se da así la posibilidad del control de la ejecución presupuestaria con la participación de la comunidad organizada en cada parroquia. En este sentido, la estrategia de aprovechar las fortalezas del ambiente para apoyarse en movimientos sociales propios de la comunidad que habían creado terreno fértil para la participación, fue exitosa.

En el estado Aragua, por su parte, se vivió otra experiencia con la participación fundamentalmente en los programas de salud, llegándose a al-

canzar grandes niveles de autogestión y manejo presupuestario por parte de la comunidad organizada. De hecho, algunos centros hospitalarios se han constituido en servicios autónomos. Acá se destaca el liderazgo de grupos especializados e identificados con el desarrollo de la salud en la localidad, así como de las organizaciones gremiales del área.

Estas experiencias, entre muchas otras, han tendido a ser exitosas y de ellas se extraen características comunes: suelen darse en ciudades y gobiernos que han alcanzado cierto desarrollo, tienen disponibilidad presupuestaria y de recursos humanos preparados e identificados con los proyectos, lo cual evidencia una gran fortaleza institucional.

Así mismo, la debilidad del gobierno y de la sociedad civil representa un serio obstáculo para la puesta en marcha de políticas públicas de participación ciudadana. Cabe destacar el anterior elemento mencionado, el presupuestario, porque muchos de los gobiernos locales dependen para la puesta en marcha de sus acciones de este factor. En aquellas localidades donde los problemas «primarios» (alimentación, seguridad, vivienda, empleo, etc.) son críticos, suelen no dedicar presupuesto a programas para la participación. Encontramos así reafirmandose las limitantes de la participación expuestas en el punto anterior.

Por otro lado, en la experiencia venezolana es posible observar cómo los límites de la territorialidad para la participación están siendo desbordados por problemas o temas que van adquiriendo carácter extralocal. Este hecho pareciera representar una debilidad para los gobiernos locales, los cuales deben articular y armonizar sus intereses con los de las otras localidades, no siendo así para la sociedad civil, pues pareciera constituir una oportunidad de fortalecer mediante solidaridades, alianzas y apoyos, la fuerza de su poder en la sociedad. Al respecto señala Gómez: «...Se va produciendo entonces una dicotomía entre dos tipos de organizaciones: unas que, al menos formalmente, son representantes de las comunidades, puesto que han sido democráticamente elegidas por ellos, pero que tienen poca influencia en la vida política general, limitándose a reivindicaciones cada vez más localistas. Otras que no han sido elegidas, sino que se autodesignan representantes de corrientes de opinión, mucho más activas en su intención de incidir sobre el sistema político global, pero cuyas pretensiones de representatividad pueden ser cuestionadas por otros actores, y especialmente por los partidos políticos» (Gómez Calcaño, 1998:235).

En general, el desarrollo de políticas públicas de participación ciudadana en el ámbito local suelen exigir algunas condiciones institucionales

sin las cuales la política termina siendo débil, cuando no inexistente. Para obtener una visual más cercana al tema de estudio, se abordará a continuación el caso en el municipio Baruta.

Cómo se abordó la política en el caso de estudio

El caso de estudio objeto del presente documento se circunscribe al municipio Baruta del estado Miranda, durante el período 1999-2000. Al respecto se formuló inicialmente la siguiente interrogante:

¿Cuáles son los elementos que caracterizan el proceso de formulación de la política pública de participación ciudadana en este municipio?

El objetivo central perseguido por la investigación ha sido identificar los elementos en cuestión con énfasis en los siguiente factores:

- Identificación de los actores, posicionamientos y red de relaciones entre actores presentes en el ambiente de la formulación de la política pública de participación ciudadana.
- Identificación de los mecanismos mediante los cuales se determina el problema social, se demanda la acción pública y se legitima el problema social en el ámbito local.
- Determinación de las posibles tendencias a partir de las fuerzas en juego en la situación actual.

Las orientaciones antes propuestas se fundamentan en tres premisas, a saber:

- La participación ciudadana es un concepto integral que se llena de contenido específico de acuerdo con el momento metodológico de su abordaje como política pública (formulación, implementación y evaluación).
- La participación ciudadana a escala local en el municipio Baruta del estado Miranda, ha sido utilizada como mecanismo de legitimación institucional, quedando su definición de acuerdo con la dinámica y complejidad de la localidad, en términos de viabilizar acciones alternativas para atender las demandas en las diversas áreas
- En el ámbito local, para la viabilidad y legitimidad de la política pública de participación ciudadana es decisiva la incorporación de la ciudadanía en el ambiente de su formulación.

Así, las variables e indicadores utilizados a tales efectos se identifican en el cuadro que a continuación se muestra:

Variable independiente	Indicador	Variable dependiente	Indicador
Ambiente de la política	Actores, posicionamientos, intereses	Contenido de la política	Valores, focalización, cobertura, principios, productos, beneficios
La utilización de la participación ciudadana como mecanismo de legitimación institucional en el ámbito local	Origen de los mecanismos. Quién los determina	Orientación de la política	Problema, objetivos, productos, espacios
Incorporación del ciudadano en el ambiente de la formulación	Nivel de aceptación, rechazo	Viabilidad/ legitimidad	Grados de participación

El estudio realizado posee, básicamente, un alcance exploratorio, utilizando para ello la consulta a expertos y funcionarios, revisión documental y análisis de programas estratégicos, específicamente las mesas de diálogo y la instrumentación del Consejo Local de Planificación Pública.

De esta manera, se efectuaron entrevistas a funcionarios del área administrativa de la Alcaldía (Parveci, Planificación y Presupuesto) y al presidente de la Comisión de Asuntos Vecinales del Concejo Municipal. A su vez, se aplicaron dos tipos de cuestionarios para el levantamiento de información, uno dirigido a los gerentes de las unidades administrativas de la Alcaldía y otro dirigido a las asociaciones de vecinos y juntas parroquiales. Los aspectos comunes que contemplaron dichos cuestionarios hacían referencia a:

- La concepción de la participación ciudadana
- La concepción de las mesas de diálogo y opinión valorativa sobre las mismas
- El conocimiento acerca de los consejos locales de planificación pública

Los aspectos específicos de la participación ciudadana, por su parte, se dividieron por los temas afines a cada tipo de actores, bajo el siguiente enfoque:

a) Funcionarios de la Alcaldía

- Áreas donde es posible la participación ciudadana para la toma de decisiones
- Concepción de política pública de participación ciudadana
- ¿Está formulada la política pública de participación ciudadana en el municipio?
- ¿Qué actores participan en la formulación?

- Objetivos de la política pública de participación ciudadana
 - Importancia de la implementación de la política pública de participación ciudadana
 - Mecanismos previstos para que la ciudadanía participe
 - Respuesta predominante de los actores en las mesas de diálogo
 - Relaciones entre actores dentro del programa mesas de diálogo
 - Relación entre las mesas de diálogo y los consejos locales de planificación pública
- b) Sociedad civil
- Cómo se enteró y qué participación ha tenido en las mesas de diálogo
 - Las mesas de diálogo como mecanismo que permite la participación ciudadana
 - Personas o instituciones con intereses en las mesas de diálogo
 - ¿Participa el ciudadano conjuntamente con la Alcaldía en la resolución de los problemas?
 - Otros comentarios

Referencia a la política pública de participación ciudadana en el municipio Baruta del estado Miranda

El marco político y legal. Visiones ideológicas y conceptuales de la participación ciudadana en Venezuela

Las características de lo que ha sido el desarrollo del Estado venezolano establecieron la direccionalidad que asumió el proceso de definición de las políticas públicas. La forma estatal de compromiso social y de conciliación populista de élites ha sido el condicionante fundamental del modelo de toma de decisiones públicas, buscando el consenso y el acuerdo a través de reglas operativas que las propias élites eran incapaces de lograr; de allí su carácter reconciliador, comprometido, burocrático e institucional. En este escenario, el proceso de formación de políticas públicas enfrentó, por un lado, un exagerado populismo e intervencionismo estatal (de los políticos) y, por el otro, un predominio de intereses económicos (de los empresarios). El resultado de esta confrontación fue la politización de algunos sectores sociales y la limitación del acceso e influencia de otros, rasgos que definen la formación e implementación de las políticas públicas en Venezuela.

La hegemonía de este modelo orienta el sistema político venezolano hacia un pluralismo limitado en detrimento de un pluralismo efectivo, ocasionando el incremento de la corrupción, clientelismo y el despilfarro de los recursos públicos. El Estado se convirtió en un escenario de repartición de cuotas de poder donde actúan, para lograr su estabilidad, grupos estratégicos manejando políticas coyunturales que responden principalmente a intereses partidistas específicos. Hoy día, la ineficiencia del Estado ya no es sólo un problema de falta de respuesta frente a la sociedad, sino que adquirió un carácter de fuente de legitimidad (o ilegitimidad) del Estado. La atenuación del conflicto convertido en norma –al ser el arma fundamental de presión de los grupos sociales– es el objetivo de cada gobierno, obligando al Estado a atender múltiples objetivos simultáneamente cuyos costos son el desorden, la ineficiencia y el despilfarro (Salamanca, 1994).

En respuesta a ello, los gobiernos democráticos han intentado fundamentar la democracia en una mayor participación, intención explicitada en los grandes objetivos de los diferentes planes de la nación donde «las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios» (Cunill, 1991:12). Sin embargo, es necesario destacar que la demanda por una mayor participación permanece y pareciera que aún no satisface la necesidad de los principales actores: el Estado y la sociedad.

En efecto, desde el punto de vista institucional-gubernamental, Cordiplan señala que, a pesar de la existencia y proliferación de las ONG y de los avances de la descentralización, aún se mantiene un gran grupo de población que concibe al Estado «...especialmente a los organismos del Gobierno Nacional, desde una perspectiva paternalista, en razón de lo cual las dependencias gubernamentales son las únicas instituciones con la obligación de adelantar todas las medidas que permitan enfrentar con éxito los déficit sociales. Los beneficiarios de los programas no se sienten comprometidos a intervenir de forma activa y permanente en la ejecución y control de la política social, ni existen políticas permanentes para estimular tal participación, que como está altamente demostrado, aporta numerosos beneficios gerenciales y es básica para profundizar las formas democráticas de vida (...) La participación y presencia de la sociedad civil crea los escenarios que hacen posible construir los consensos necesarios, para que los programas y acciones puedan llevarse adelante con la menor resistencia y las más altas probabilidades de éxito. El respaldo de la comunidad organizada

y la intervención de ésta en la ejecución de la política social, reduce las resistencias y permite ganar aliados para mejorar la calidad de vida de la gente» (Cordiplan, 1998:11, 20).

Desde el otro punto de vista, el de la sociedad, se encuentra que aún hay dudas respecto a la forma como se está llevando a cabo en el actual gobierno la participación ciudadana. Destaca un artículo de prensa que «La Asamblea tiene entre sus funciones estimular la participación ciudadana por diversas vías, entre ellas, la consulta popular y el referéndum (...) lo que no está claro es cómo logrará cumplir con esta meta. La Asamblea creó la Comisión de Participación Ciudadana y una oficina para tales fines, pero debe resolverse qué cantidad de recursos se destinará para cumplir con este objetivo(...) A menos que la participación se vaya a reducir únicamente a presenciar las sesiones plenarias y de las comisiones o a tener derecho de palabra como un invitado en las plenarias, algunos legisladores esperan que en la Ley de Participación Ciudadana o Popular se contemplen disposiciones que den respuestas a las dudas, para que se haga realidad la participación y no quede como un mero enunciado» (Reyes, 2000).

La actual Constitución representa, en tal sentido, el contexto legal más general donde se inserta la noción de participación ciudadana como un derecho del pueblo; en el nivel intermedio se encuentra la Ley de Participación Ciudadana, la cual refiere el proceso en el ámbito municipal o local como un derecho y deber (obligación) de los vecinos o ciudadanos, hasta llegar al del Reglamento, donde aparece como deber de la comunidad, haciendo énfasis en su carácter apolítico. La vinculación de la participación como principio de la democracia cruza verticalmente todo el marco legal, destacándose la responsabilidad del actor gobierno en el ápice de la pirámide y la del actor ciudadano en la base de la misma. Pareciera deducirse claramente a quién se le establece la dirección del proceso de participación y a quién le corresponde acatarlo. Pudiésemos preguntarnos si en el mismo marco legal pudiera estar implícita la idea de «participación domesticada» o «participación subordinada». La visión antes señalada determina que, además, la justa distribución de la riqueza aparezca como principio constitucional, garantizada mediante la planificación democrática, participativa y de consulta abierta, en pro del desarrollo del pueblo, principio cuya vigilancia se atribuye a los ciudadanos locales en la Ley y se reafirma en el Reglamento a través de la cooperación y proposición de soluciones a los gobiernos locales.

Mención especial merece el hecho de que en la Constitución, la descentralización y la participación son conceptos que aparecen indisolublemente

ligados, cruzando todo el texto legal con macroobjetivos, tales como profundizar la democracia y crear mejores condiciones para su ejercicio; así mismo, como instrumento ligado a ello, aparece la planificación. A tales efectos, el texto legal establece instrumentos para la participación que incluye los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, hasta los consejos locales de planificación, el referéndum, la consulta, la intervención directa, la asesoría y la coparticipación en comisiones, entre otros. Existe entonces una orientación de la Constitución hacia la participación en la organización del territorio y en la definición y ejecución de la gestión pública, así como su control y evaluación. Cabe destacar, además, que a diferencia de la Ley de Régimen Municipal y su Reglamento, la Constitución enfatiza el papel de las juntas parroquiales y las organizaciones vecinales, redimensionándose la anterior asociación de vecinos.

Finalmente, en referencia al marco general que inspira la política nacional de participación ciudadana con énfasis en lo local, es necesario destacar algunos elementos que forman parte de la propuesta de ley acerca de la participación ciudadana; éstos se vinculan con la autonomía de la comunidad, lo inédito del proceso, su flexibilidad, capacidad de empoderamiento, equidad y justicia social, gobernabilidad y corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, tesis que se corresponden con las teorías modernas sobre desarrollo y organización local, las cuales, por su complejidad y especificidad, resultan difíciles de concretar en el ámbito municipal. Veremos a continuación cómo es el proceso en Baruta.

Algunos procesos de formulación de política ciudadana en el municipio Baruta¹

Para una mejor comprensión de la política en estudio, es importante destacar que del total de 317.288 pobladores del Municipio, el 79 por ciento habita en urbanizaciones pertenecientes a la clase media, media alta y

¹ El municipio Baruta tiene una superficie de 9.392,65 hectáreas, el 14 por ciento del área metropolitana de Caracas, habiendo sido un territorio semiautónomo hasta el año 1954, fecha en la que pasa su administración al Concejo Municipal de Petare, formando parte del extinto Distrito Sucre del Estado Miranda, conjuntamente con Petare, Chacao y El Hatillo. Debido al auge y crecimiento vertiginoso de la zona, la Asamblea Legislativa del Estado Miranda declaró a Baruta como municipio autónomo el 22 de septiembre de 1987. En este sentido, sus características de desarrollo socioeconómico y características geográficas permitieron, posteriormente, la creación del municipio El Hatillo en enero de 1992, como un desprendimiento del municipio Baruta. En el mes de abril del mismo año se crea la parroquia Las Minas.

alta, mientras que el 21 por ciento habita en zonas de barrios localizados en la zona rural perteneciente a sectores de escasos recursos. Además de la particularidad señalada, se conoce que el 43 por ciento de la población residente ha alcanzado el nivel secundario de capacitación, determinando que el índice de analfabetismo es uno de los más bajos de la zona metropolitana, siendo de 2,03 por ciento para la población de 15 años y más. En este contexto, los índices educativos de la población colocan al municipio Baruta en una situación privilegiada frente a otras localidades de la capital y del país, ya que tan sólo 1,34 por ciento de la población mayor de 15 años se encuentra sin ningún nivel educativo y 3,95 por ciento para la comprendida entre 5 y 14 años.

Frente a este perfil poblacional, las autoridades del municipio Baruta han intentado iniciar la implementación de una política pública de participación ciudadana. Algunas características sintéticas sobre este proceso se presentan en lo que sigue de documento.

Ambiente de formulación de la política a través de dos proyectos estratégicos: mesas de diálogo y Consejo Local de Planificación Pública

De los diferentes momentos metodológicos de las políticas públicas, se destaca en el presente trabajo el ambiente de la formulación por la importancia que éste adquiere para la definición de la política pública de participación ciudadana, entendiendo por ambiente de una política la arena en la cual interactúan un conjunto de actores con intereses manifiestos en una política determinada (Salamanca, 1994).

En el municipio Baruta se han adelantado diferentes iniciativas en procura de promover la participación ciudadana, siendo una de sus expresiones la creación de la Oficina de Participación Vecinal (Parveci) que ha permanecido como unidad organizativa de la Alcaldía desde la gestión de la alcaldesa Gloria Capriles, profundizándose el énfasis en la participación ciudadana durante el período del alcalde Zambrano, posición que fue seguida por la alcaldesa Ivonne Attas.

El programa de gobierno del actual alcalde Henrique Capriles incorporó los principios de justicia, equidad, transparencia y eficacia como objetivo para el mejoramiento de la calidad de vida, la confianza comunitaria, el fortalecimiento de la sociedad civil, el control de la gestión municipal y el acceso a la justicia, utilizándose para ello mecanismos de organización,

formación e información de la comunidad, así como su injerencia en la solución de los problemas y la definición de las prioridades.

Justo es decir que la idea de participación ciudadana presente en la anterior visión, debe interpretarse como un proceso evolutivo y de continuidad de gestión a lo largo de diferentes administraciones municipales, como ya se refiriera, producto del tipo de población urbana con altos niveles formativos, lo que genera un contexto que presiona hacia la existencia de tales políticas. De hecho, en la cultura organizativa de la Alcaldía de Baruta se han acumulado principios de atención a la comunidad, de participación activa y de legitimación de la acción de gobierno a través de mecanismos de comunicación con las asociaciones de vecinos.

Es así cómo en la Alcaldía es posible encontrar diferentes expresiones programáticas vinculadas con la participación ciudadana en las siguientes vertientes:

- Programa de la Oficina de Participación Vecinal (Parveci)
- Del Consejo Consultivo Ciudadano a las mesas de diálogo
- Sembrando a Baruta. Programas emergentes
- Justicia de paz
- La consulta popular. Referéndum
- Educación a través de redes sociales
- Salud: Programa de Red de Ambulatorios
- Urbanismo: consulta para la construcción del elevado de Plaza Las Américas
- Misión Baruta y mesas de negociación, área socioeconómica
- Consejos locales de planificación pública (en estudio)

Del conjunto señalado y a los efectos del presente trabajo, fueron seleccionados dos mecanismos clave: las mesas de diálogo y los consejos locales de planificación pública (CLPP). El primero de ellos constituye el principal mecanismo establecido por la Alcaldía para promover la participación ciudadana; el segundo, posee relevancia nacional por ser mandato constitucional para promover la participación.

Las mesas de diálogo surgieron en el proceso de campaña del actual alcalde, momento en el que se efectuaron consultas a la comunidad, a fin de conocer e identificar los principales problemas que ésta presentaba y, en general, el Municipio. Esta acción se denominaba, en principio, «consejos consultivos» y se realizaban por sectores y asociaciones de vecinos. Estos encuentros fueron el inicio de un proceso que se formalizaría definitivamente, una vez ganadas las elecciones, y que después derivó en las actuales mesas de diálogo, que fungen como mecanismo de participación ciudadana.

La promoción de la participación ciudadana a través de las mesas de diálogo tiene su basamento en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, según lo previsto en el artículo 167, el cual se refiere a la participación en la gestión municipal como derecho y obligación de los vecinos; así mismo, pauta la obligación de los municipios para promover y establecer las formas, medios y procedimientos para la participación de los ciudadanos en el ámbito local (artículo 168), favorecer el desarrollo del interés colectivo (artículo 170) y convocar a referéndum consultivo para asuntos de interés colectivo (artículo 175).

En las reuniones de las mesas de diálogo participan las asociaciones de vecinos, juntas parroquiales, juntas de condominio, comunidad organizada en general, ONG con trabajos vinculados al Municipio y unidades administrativas de la Alcaldía. Estas reuniones son canalizadas a través de la Oficina de Participación Vecinal (Parveci), la cual, como unidad de la Alcaldía, según el «Manual de Organización y Funciones del año 1999» (vigente), está descrita como «...la única dependencia de la Alcaldía encargada de promover, dirigir y coordinar la participación de las comunidades en la gestión municipal, de conformidad con el artículo 168² de la Ley Orgánica de Régimen Municipal». El referido artículo 168 establece la obligación de los municipios de suministrar información amplia sobre sus actividades, así como promover la participación de los ciudadanos en la vida local, a la vez que alerta acerca de los límites de esa promoción al establecer igualmente que esa actividad será posible siempre y cuando no se menoscaben las facultades de decisión que corresponden a los órganos de gobierno local.

Los consejos locales de planificación pública, por su parte, son uno de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución Nacional, artículo 182, estipulándose como actores principales al alcalde, los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales, representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, refiriendo su funcionamiento a la creación de una ley que lo rija.

Para aproximarnos a la opinión que poseen los actores sobre los mecanismos de participación antes señalados y, sobre todo, percibir el ambiente que ha rodeado a la formulación de la política en cuestión, se decidió aplicar una encuesta a los diferentes segmentos de actores involucrados. Su diseño se orientó, tanto hacia la medición del grado de conocimiento sobre las categorías de la política como el nivel de información que se maneja

² Corrección nuestra, ya que se señala incorrectamente el 167.

sobre los mecanismos específicos existentes. Habiéndose aplicado dicho instrumento a representantes de las áreas administrativas de la alcaldía y a las asociaciones de vecinos y juntas parroquiales, los resultados son los que muestran a continuación.

Resultados en la unidades administrativas de la Alcaldía

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 100 por ciento posee una definición sobre lo que es participación ciudadana, señalando elementos que la definen tales como:
 - a. Mecanismo para proporcionar y recibir información
 - b. Mecanismo para abrir espacios hacia la corresponsabilidad
 - c. Mecanismo de control político y administrativo
 - d. Capacidad de intervenir en la planificación y evaluación de políticas públicas
 - e. Derecho a participar en la formulación, ejecución y control de la gestión pública

ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 100 por ciento coincide en señalar que los actores de la participación ciudadana son las asociaciones de vecinos (sociedad intermedia), las ONG, el ciudadano en general y actores del sector privado.

ÁREAS DE PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO

- 75 por ciento se inclina por señalar que el ciudadano debe participar en las áreas que corresponden al control de gestión y diseño de ordenanzas; el 25 por ciento indica que en todas las áreas, siempre y cuando no actúe como freno a los objetivos generales de carácter local.

POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 90 por ciento de los entrevistados coincide en que la definición de la política pública de participación ciudadana está determinada por aspectos, tales como:
 - a. Impulsa y propicia la participación
 - b. Dota de espacios para el ejercicio de la participación
 - c. Medio a través del cual el Estado educa a la ciudadanía en la identificación, resolución y jerarquización de sus problemas.
 - d. Respuesta a los medios de capacidad y corresponsabilidad

- 10 por ciento indica que la política pública de participación ciudadana es definida por el proceso en sí mismo.

EXISTE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

- 50 por ciento respondió que sí está formulada una política pública de participación ciudadana en el municipio y 40 por ciento que no.

QUIÉNES PARTICIPARON EN LA FORMULACIÓN

- 40 por ciento coincide en indicar a las asociaciones de vecinos, ONG, ciudadanos y sociedad civil en general.
- 10 por ciento señala a las organizaciones políticas (Primero Justicia), el Alcalde y demás autoridades locales.
- 40 por ciento no respondió.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

- 20 por ciento indica que los objetivos son fortalecer la sociedad, otorgar a la ciudadanía mecanismos y estrategias para organizarse.
- 20 por ciento dice que sirve para garantizar transparencia en la toma de decisiones, información y educación a la ciudadanía e incorporar a la toma de decisiones administrativa información de todos los actores con intereses particulares.
- 20 por ciento señala los objetivos consagrados en la Constitución y Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- 40 por ciento no respondió.

IMPORTANCIA PARA EL MUNICIPIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 40 por ciento indica que la política pública permite ejecutar el programa de gobierno del Alcalde.
- 20 por ciento indica que proporciona conducción de la sociedad en los ámbitos de justicia y equidad.
- 40 por ciento no respondió.

MECANISMOS PREVISTOS PARA QUE LOS ACTORES PARTICIPEN EN LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL MUNICIPIO

- 60 por ciento indica que las mesas de diálogo; de ese porcentaje 20 por ciento señala la creación de páginas web para las distintas asociaciones de vecinos, apertura de archivos y expedientes para facilitar

las consultas; 20 por ciento señala los eventos para la discusión y reflexión de proyectos educativos.

- 20 por ciento indicó la existencia de un proyecto piloto que consiste en la discusión participativa en un porcentaje del presupuesto asignado por el Fides.

QUÉ SON LAS MESAS DE DIÁLOGO

- 10 por ciento señala que es un espacio para la información y participación de los distintos actores.
- 10 por ciento que es una reunión donde la comunidad plantea sus inquietudes en materia de resolución de problemas.
- 10 por ciento considera que es un espacio para el intercambio, reflexión, planteamiento de propuestas, compromisos y acuerdos entre vecinos y autoridades.
- 10 por ciento indica que son mecanismos de encuentros que sirven para dar seguimiento e información de los programas que desarrolla la Alcaldía.
- 10 por ciento que son medios a través de los cuales se orientan las decisiones y recursos del Municipio.

OBJETIVOS DE LAS MESAS DE DIÁLOGO

- 90 por ciento considera que facilita la corrección de la gestión (entorno) en cuanto a los servicios que presta; de ese porcentaje, 10 por ciento indicó que permite incorporar nuevas necesidades.
- 10 por ciento considera que el objetivo es escuchar a los vecinos y darle respuesta a los problemas.

RESPUESTA DE LOS ACTORES EN LAS MESAS DE DIÁLOGO

- 60 por ciento señala que la respuesta que ha predominado de los actores en las mesas de diálogo ha sido la negociación (asociaciones de vecinos, comunidad organizada, juntas de condominio).
- 20 por ciento opina que ha sido el consenso (asociaciones de vecinos, comunidad organizada, juntas parroquiales).
- 20 por ciento, que ha predominado además del consenso y la negociación un margen de indiferencia (comunidad organizada, asociaciones de vecinos, juntas de condominio).

QUÉ OFRECEN LAS MESAS DE DIÁLOGO A LA GESTIÓN DEL ALCALDE

- 30 por ciento opinó que hay credibilidad en la gestión.
- 30 por ciento señaló legitimidad.

- 40 por ciento confianza.
- Dos actores indicaron otros aspectos, como son la corresponsabilidad y transparencia.

BENEFICIOS DE LAS MESAS DE DIÁLOGO

- 30 por ciento señala que suministran información acerca de cómo evolucionan los programas para su corrección.
- 20 por ciento, educación ciudadana.
- 30 por ciento, fomento de la cultura de la denuncia y corresponsabilidad en los problemas planteados.
- 20 por ciento, acercamiento de la ciudadanía con las autoridades municipales.

LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

- 60 por ciento indico que sí saben qué son los consejos locales de planificación pública.
- 40 por ciento no lo saben.

AVANCES EN EL MUNICIPIO DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

- 80 por ciento no tiene información de qué se adelanta al respecto.
- El 10 por ciento indicó que se está a la espera de la aprobación de la Ley de Consejos Locales de Planificación Pública.

EN CUANTO A SI EXISTE RELACIÓN DE LAS MESAS DE DIÁLOGO Y LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

- 60 por ciento no identificó cuál sería la relación.
- 20 por ciento que las mesas de diálogo se pueden transformar en los consejos locales de planificación pública.
- 10 por ciento indica que las mesas de diálogo, en principio, constituyen el piso para la creación de los consejos locales de planificación pública y bajo esa idea fueron creadas.

Resultados con las asociaciones de vecinos y juntas parroquiales

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- 90 por ciento de los encuestados tiene una percepción clara de lo que es la participación ciudadana y su importancia.

MESAS DE DIÁLOGO

- 90 por ciento considera que las mesas de diálogo constituyen un espacio de encuentro entre los vecinos y las autoridades locales.
- 10 por ciento desconoce que las mesas de diálogo sea un mecanismo propuesto por la Alcaldía del Municipio Baruta para incentivar la participación ciudadana en su jurisdicción.

QUIÉN LO CONVOCÓ A LA MESA DE DIÁLOGO

- 90 por ciento afirma haber participado en las mesas de diálogo respondiendo a una invitación de Parveci; de este conjunto, el 30 por ciento señala que las mesas de diálogo son convocadas indistintamente por la Fundación de Desarrollo Social del Estado Miranda, Fundecem, por la empresa hidrológica de Caracas, Hidrocapital, los vecinos y otras organizaciones.

SU ROL EN LA MESA DE DIÁLOGO

- 60 por ciento de los encuestados considera que su participación en las mesas de diálogo ha sido hasta ahora, como informantes; de ellos, el 30 por ciento señala que realizan otras actividades como planificación y toma de decisiones.

A CUÁLES INTERESES RESPONDEN LAS MESAS DE DIÁLOGO

- 50 por ciento afirma que por ahora las mesas de diálogo responden tanto a los intereses de las comunidades como de la Alcaldía.
- 30 por ciento señala que responde a los intereses de la Alcaldía.
- 20 por ciento señala que responde a los intereses políticos de la Alcaldía en su procura de legitimación; manifiestan preocupación por una cierta toma de decisiones unilateral, una virtual parálisis de la Alcaldía y el nombramiento de funcionarios que desconocen a las comunidades con las cuales les corresponde laborar.

RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVÉS DE LAS MESAS DE DIÁLOGO

- 70 por ciento señala que no hay avances ni logros notorios a partir del despliegue de las mesas de diálogo por parte de la Alcaldía, lo cual contrasta con la trayectoria de Hidrocapital y Fundecem. De este conjunto, 20 por ciento señala que confía en que se están gestionando las soluciones.

QUÉ SON LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

- 90 por ciento desconoce qué son los consejos locales de planificación pública.

AVANCES EN EL MUNICIPIO DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

- 100 por ciento desconoce de alguna iniciativa por parte de la Alcaldía para la implementación de los mismos.

Consideraciones generales que se desprenden de las opiniones levantadas

El municipio Baruta constituye una unidad administrativa de carácter urbano de gran complejidad en razón de la multiplicidad de actores que convergen con problemas, preferencias e intereses disímiles, lo que en cierta manera condiciona que la política pública de participación ciudadana desplegada por la Alcaldía posea una alta carga formal; esto es, se encuentra ajustada a la intermediación de las juntas parroquiales y la participación parcial y condicionada de los representantes vecinales, lo cual contrasta con las exigencias de las comunidades que demandan atención más directa y espacios para una participación más activa.

No obstante, tanto los actores institucionales (unidades administrativas de la Alcaldía: Parveci, Gerencia de Desarrollo Socioeconómico, Educación, Urbanismo, Asuntos Intergubernamentales, y las juntas parroquiales) como los de carácter civil (asociaciones de vecinos), coinciden en una visión amplia y coherente de lo que es la participación ciudadana y mesas de diálogo. Se observa que los niveles de definición son similares a los expresados en la carta magna y los de la Ley de Régimen Municipal, lo cual, si bien puede considerarse como un avance significativo, constituye a su vez un factor de preocupación por los niveles jurídicos en los que se expresan las concepciones, lo que en cierto modo explica la ausencia del contenido en términos de lo que debe significar la participación ciudadana y el rol de las mesas de diálogo en el ámbito local, en una realidad tan particular y compleja como la de un municipio urbano. Contribuye tal circunstancia a la incoherencia entre el discurso y la implementación de la política y las discrepancias entre lo que pretende la Alcaldía y lo que espera la ciudadanía.

En este sentido, en el municipio Baruta no pudiera hablarse estrictamente de una política pública formulada pensada en término racional. Se puede hablar más de un «enunciado» de política a juzgar por la información obtenida por diferentes vías. Sin embargo, se evidencia un proceso coherente entre lo propuesto en el programa de gobierno del Alcalde y las actividades realizadas a través de las mesas de diálogo, aun cuando no

hubo participación de la comunidad en la selección de éstas como mecanismos de participación ciudadana.

Es de destacar que los resultados electorales generaron un ambiente político favorable, sin conflicto, con poca resistencia u oposición de otros actores. Esto, en cierto modo, puede interpretarse como una apuesta del Alcalde, considerando que la oferta pública contenida en su decisión será lo suficientemente atractiva para que los otros actores acepten participar en su aplicación, movilizándose voluntariamente a este efecto (Thévoz, 1999). A su vez, se parte del supuesto que la oposición es minoritaria y no tiene el suficiente poder para desvirtuar o afectar la implementación del mecanismo.

De las observaciones realizadas en campo, se percibe que la Alcaldía tiene una percepción amplia de la participación, pero a su vez es restringida en su aplicación, por cuanto en la práctica la comunidad sólo provee la información que facilita la toma de decisiones del ente público, sin poner en juego el ejercicio del poder o cederlo hasta un margen donde sea controlable, sin entender a éste como una responsabilidad otorgada por las mayorías para el ejercicio de una función pública y no como un don innato que el decisor establece cuándo y en qué proporción ceder.

En tal sentido, puede hablarse de un esfuerzo limitado por parte de la Alcaldía para contribuir a la distribución de las responsabilidades para el ejercicio del poder, por cuanto la interacción con las asociaciones de vecinos, como se explicó en el párrafo anterior, sólo se da a un nivel de intercambio de información a ratos intermitentes y a veces fluida, lo que puede afectar la estabilidad política del Municipio, como consecuencia de la conducción de la política pública.

Un aspecto de gran importancia es la relación entre participación y legitimidad, identificándose una contradicción adicional entre aspiraciones, hacer y el resultado en lo que a la Alcaldía respecta, pues si se interpreta según la aseveración de los entrevistados que la intención es legitimar la gestión a través de las mesas de diálogo, este objetivo no es posible si se conmina a la representaciones vecinales a un nivel de intercambio de información, lo que en realidad se traduce en el nivel mínimo de legitimidad (*Ibidem*).

Finalmente, si bien en el Municipio no puede hablarse de una estrategia en forma racional, se presenta claramente un proceso de formación de una política de participación, a juzgar por los instrumentos puestos en juego para propiciarla, de los cuales las mesas de diálogo son sólo una expresión. A su vez, puede apreciarse un esfuerzo por ordenar el proceso, aun

cuando la complejidad de la realidad social del Municipio contribuye a la dispersión y a la pérdida parcial de control sobre el mismo. Esta forma de conducir el proceso puede ser el escenario para un aprendizaje, pues los niveles de indefinición presionan hacia la formación de una estrategia emergente por disposición de la población a participar.

En cuanto al mecanismo del Consejo Local de Planificación Pública, la consulta a los actores institucionales y vecinales reveló que sólo 35 por ciento manifiestan tener conocimiento del mismo y 45 por ciento señaló que no se está haciendo nada para su implantación. Sin embargo, el Gerente de Relaciones Intergubernamentales de la Alcaldía indicó que este municipio no ha recibido el proyecto de ley de este organismo, por lo cual no es posible convocar al Consejo. Pareciera que es poco o nada la información que los actores manejan al respecto, por lo cual habrá de esperarse un momento más propicio para evaluar el proceso de formación a través de este mecanismo y ver, en consecuencia, su impacto en el proceso de participación ciudadana.

Comentarios finales

Hemos examinado cómo la política pública de participación ciudadana representa un tema crucial de las relaciones Estado-sociedad; su formulación deja de ser un campo exclusivo de los altos personeros del gobierno o del sector de planificadores y se convierte más que en una etapa, en una forma de funcionar para resolver situaciones no previstas.

El estudio del ámbito local le asigna un carácter específico a la participación ciudadana: participación política, significando con ello la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, las iniciativas de desarrollo local se ubican en el centro de la búsqueda de una nueva articulación entre Estado y sociedad civil tomando formas diversas según las características de los procesos históricos específicos de los países, estados y localidades.

Examinada la descentralización como contexto de la participación ciudadana en el ámbito local, se encuentra que las experiencias locales arrojan como resultado que las características particulares de los municipios generan modalidades diversas de participación rechazando con ello la idea de un modelo único y condicionando el nuevo localismo a la combinación de descentralización municipal y participación ciudadana. De igual manera, la experiencia local permite compartir el criterio acerca de la existencia

de elementos estructurales que limitan el espacio y la viabilidad de la participación ciudadana desde el punto de vista de los actores, gobierno local y sociedad civil. En este sentido, el desarrollo y evolución de los grupos organizados de la sociedad civil evidencian el rompimiento de los límites territoriales cuando se trata de asuntos que sobrepasan lo local, abriendo el espacio para el redimensionamiento del mismo concepto de sociedad civil a la luz del fenómeno de la participación ciudadana y sus expresiones en el medio local.

En el caso venezolano, las experiencias locales han aportado importantes elementos que permiten sustentar la idea de que es difícil la concreción de los principios ideológicos y conceptuales contenidos en el marco legal y político de la participación ciudadana, dada la complejidad y heterogeneidad de las realidades locales. La voluntad política, la fortaleza o debilidad del gobierno y de la sociedad civil, se constituyen así en obstáculos o facilitadores de la participación ciudadana, según el caso. Mención especial merece el marco legal y programas de gobierno de los líderes, los cuales tienen gran incidencia en el contexto sociohistórico analizado. Se encuentra, entonces, cómo el texto legal venezolano apunta a diferentes elementos que abren una gama tal de conceptos para la participación ciudadana, cuya concreción o logro del consenso para su puesta en marcha a través de programas específicos, representa un duro reto para el futuro de esta política pública. En cuanto al mensaje político contenido en los programas de gobierno, pareciera establecerse una direccionalidad hacia la legitimación de la gestión municipal como fórmula de garantizar la gobernabilidad. La integración gobierno-ciudadano, Estado-sociedad, permanece como consigna en el texto político, donde la participación ciudadana como instancia mediadora de la relación polarizada, protagoniza el proceso de gestión.

Finalmente, la evaluación del ambiente de la política de participación ciudadana en el municipio Baruta, específicamente a través de las mesas de diálogo y el Consejo Local de Planificación Pública, permite arribar a las siguientes consideraciones preliminares:

- Es débil la participación de la comunidad en la definición de los mecanismos de participación y en la formulación de la política de participación ciudadana, en cuyo proceso predominan los criterios de la máxima autoridad del municipio.
- Los gerentes de las unidades administrativas no manejan igual información en relación con la política pública de participación ciudadana que se lleva en la Alcaldía.

- Estamos frente una nueva cultura política marcada por una presencia activa de la ciudadanía en la toma de decisiones de las diferentes instancias y poderes expresados en la Constitución a través de diferentes articulados y que en la práctica no se están ejecutando.
- La falta de participación de la comunidad en la formulación de la política pública trae como consecuencia el desconocimiento e ilegitimidad de los mecanismos implementados para tal fin.
- Por los actuales niveles de indefinición de las mesas de diálogo como mecanismo de participación ciudadana, es posible que el proceso se transforme y redunde en una expresión que difiera del planteamiento inicial del Alcalde.
- Son evidentes las dificultades para la implantación del Consejo Local de Planificación Pública por las contradicciones legales que presenta el anteproyecto de ley.
- Las experiencias locales indican que:
 - La relación Estado-sociedad asume diferentes modalidades, dando lugar a un nuevo localismo: descentralización municipal y participación ciudadana.
 - Existen elementos estructurales que limitan el espacio y viabilidad de la participación ciudadana.
- En el marco legal y político se observan:
 - Diferentes elementos para conceptualizar la participación ciudadana en lo local.
 - Búsqueda de legitimación de la gestión municipal.
 - Integración gobierno-ciudadanía.
 - Meditación de la participación ciudadana.
 - Meditación de la participación ciudadana ante la presencia de límites para su realización.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Baruta (1999). «Manual de Organización». Documento interno realizado por la Gerencia de Planificación, Organización y Presupuesto.
- Arocena, José (1998). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Broitman de Blank, Lily (1998). «Participación ciudadana y gestión municipal», *Gerencia Municipal*, año 1, n° 1, Zulia.
- Carmigiani, Consuelo y Ciuffolini, Alejandra (1994). «La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública», *Administración Pública y Sociedad*, n° 11, pp. 91-101, Córdoba-Argentina.

- Cordiplan (1998). «La política social entre 1994 y 1998: análisis y perspectivas». Caracas, mimeo.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana*, Caracas, CLAD.
- Font, Joan; Ismael Blanco; Ricard Gomá y Marina Jarque (2000). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». Congreso CLAD, República Dominicana.
- Gómez Calcaño, Luis (1999). «Ciudadanía sociedad civil y municipio» en Mascareño, Carlos, comp., *Descentralización, gobierno y democracia*, p. 235, Caracas, Cendes-G-Local.
- Hidalgo-Haderman, Olivia (1995). «La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos», *Gestión y Políticas Públicas*, vol. IV, nº 1, primer semestre, pp. 151-179, México.
- Machado, Clemy (1998). Los gobiernos locales: participación ciudadana y democracia», en Mascareño, Carlos, coord., *Descentralización, gobierno y democracia*, pp. 199-220, Caracas, Cendes-G-Local.
- Mintzberg, Henry y Jan Jorgensen (1995). «Una estrategia emergente para la política pública», *Gestión y Políticas Públicas*, vol. IV, número 1, 1er. semestre, pp. 25-46, México.
- Navarro Yáñez, Clemente (1999). «Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXI, tercera época, nº 121, pp. 537-555.
- Penso, Cristina (1998). «Participación por el desarrollo o desarrollo con participación». México, Universidad Autónoma Metropolitana, mimeo.
- Reyes, Ascensión (2000). «Lo novedoso es la participación ciudadana», *El Nacional*, viernes 8 de septiembre. C.A. Editora El Nacional.
- Salamanca, Luis (1994). «La política pública como la ciencia de la intervención en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura», *Politeia*, nº 17, pp. 223-259, UCV.
- Subirats, Joan (1994). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común», Seminario La Investigación y la Reforma del Estado, Caracas. CLAD, 5 p.
- Subirats, Joan y Ricardo Gomá (1998). «Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis», en *Políticas públicas en España*, pp. 21-36. Barcelona, Edit. Ariel.
- Thévoz, Laurent (1999). *Procesos de concertación para la gestión ciudadana. Conceptos, dimensiones y herramientas*. Temas de docencia, Caracas, Cendes.

Documentos oficiales

- Ivonne Attas (1996-1999). «Programa de Gobierno».
- Asamblea Legislativa del Estado Lara (1996). «Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública del Estado Lara». *Gaceta* N° 138, extraordinario, Barquisimeto, 25 de julio.

Capriles Radonsky, Henrique (2000). Programa de Gobierno. 2000-2004. Primero Justicia, Caracas, mayo.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Documento del Diagnóstico Participativo Alcaldía de Baruta 1998.

Documento Técnico Síntesis del Diagnóstico Participativo Alcaldía de Baruta, 1998.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. *G.O.* N° 4.109 Extraordinario, 15/06/89.

Ley Orgánica de Descentralización. *G.O.* N° 4.153 Extraordinario, 28/12/89.

Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Reglamento de Funcionamiento del Concejo Municipal año 2000.

Folletos de divulgación

¿Conociste alguna vez el presupuesto de tu municipio? (2001)

Cómo participar en el proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2001).

El Municipio Baruta (2001).

LA POLÍTICA DE SALUD EN LA QUINTA REPÚBLICA: ¿UNA POLÍTICA DE ESTADO?*

Jorge Díaz Polanco**

Introducción

El análisis de las políticas de salud que en un determinado momento se ponen en marcha, deben, a nuestro juicio, ser entendidas en el contexto general de los temas que plantea la reforma del Estado social en América Latina. Desde ese punto de vista, las consideraciones más generales nos remiten a plantear la paradoja entre el Estado social mínimo *versus* el Estado universalista. Estos términos del planteamiento reflejan las formas en que habitualmente se entiende la reforma, es decir, la convicción de que entre la reducción del tamaño del Estado y su especialización funcional no hay ninguna diferencia y que, en consecuencia, no hay posibilidades de reforma estatal, como no sea dentro de los cánones del neoliberalismo, en el cual se establece el Estado-árbitro-no interventor.

Estas estrategias, específicamente referidas al campo social, ya han funcionado con resultados nada halagüeños. Las mismas se pueden resumir, *grosso modo*, en tres: privatización del financiamiento y producción de servicios sociales, focalización del gasto hacia los grupos indigentes y descentralización (Aponte, 2000). La privatización se ha expresado, en el

* Conferencia dictada por el autor en el marco de la Cátedra «Políticas Públicas» de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV, dictada durante el período enero-abril de 2001. Versión revisada y corregida para efectos de esta publicación.

** Sociólogo. Profesor-Investigador del Cendes/UCV. Coordinador del proyecto «La reforma de salud de Venezuela: aspectos políticos e institucionales de la descentralización de los servicios de salud y sus opciones de cambio (Resven)».

caso de las políticas de salud, en la cesión al sector financiero privado, de la administración de fondos de pensiones y de salud, lo cual, en varios casos, ha resultado en patrones restrictivos de acceso y en un desmedido aumento de los costos de administración en desmedro de los beneficiarios. Chile, Uruguay y Colombia representan ejemplos de este proceso. La privatización también ha sido entendida como la incorporación, dentro de los sistemas públicos de salud, de prestadores privados, los cuales contratan con el Estado la provisión de determinado tipo de servicios. En aquellos países como México, en los cuales se ha definido una lista de prestaciones mínimas, ello ha revertido como beneficios adicionales a los sistemas de seguridad privados, los cuales ofertan en el mercado planes complementarios que se dirigen a cubrir los riesgos no contemplados en aquella lista. Resulta obvio que en las condiciones socioeconómicas de muchos de nuestros países, ello representa un nuevo obstáculo para la equidad y el acceso a los servicios.

La focalización del gasto, en el caso de salud, responde a la existencia del «paquete mínimo de servicios», en el sentido de que se prioriza el financiamiento de tal oferta, en la convicción de que ello atenderá las causas estructurales de producción de enfermedad en la población. De allí que esta modalidad incluya principalmente medidas de salud pública, entendidas éstas como el control de «factores» ambientales y biológicos que estarían determinando la producción de enfermedades. La racionalidad económica implícita es la reducción de los costos de la atención a la salud, en la medida en que estas formas de atacar el problema actúan sobre factores no específicos coadyuvantes de tal producción. Ésta es una de las razones por las cuales se ha calificado a la focalización como inequitativa: dedica recursos a tratar que el consumo de tecnología de alto costo se reduzca en sectores decaídos de la población, y aumente y se concentre en sectores pudientes de la misma, acentuando de esta manera las desigualdades sociales en el acceso a los beneficios sociales.

La descentralización, por su parte, se entiende como la expresión de la desestatización, porque se enfoca como la sustitución de la intervención del Estado y su reemplazo por actores sociales que, en algunos casos, son privados. El tema central aquí es la gobernabilidad del sistema público de salud en su totalidad, el cual se entiende fragmentado en su direccionalidad política, porque el Estado central deja de ejercer control sobre sus niveles de eficiencia y eficacia.

Este cuadro, así conformado, refleja claramente situaciones no deseables pero que han adquirido cuerpo en los discursos políticos, de manera

que han llegado a entenderse como excluyentes de cualquier posibilidad de lograr equidad a través de las políticas de salud. Pero, a diferencia de tales discursos dicotomizados que dificultan la viabilidad de las reformas de los sistemas de salud, queda claro por la experiencia vivida en América Latina, que el «Estado mínimo» también resulta inviable. Se trata, entonces, de reubicar las responsabilidades en el diseño y ejecución de las políticas que, definitivamente, no pueden estar sólo en los aparatos de Estado y mucho menos en las manos exclusivas del gobierno. Se trata de que los fines sigan siendo los mismos, mientras se introducen cambios importantes en los medios que se diseñan para alcanzarlos.

Este artículo discute, en sus diferentes dimensiones, cómo ha sido el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas de salud del Estado venezolano, en el contexto del proceso de cambio sociopolítico expresado en la Constitución de 1999 y que se conoce como Quinta República y, específicamente, en el marco de la descentralización político-administrativa y de la transferencia de competencias en materia de salud, desde el gobierno central a las entidades federales.

El contexto

En 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro), cuya responsabilidad fundamental era identificar las formas como el aparato estatal debía adaptarse a las nuevas circunstancias de competitividad del mercado y, al mismo tiempo, generar los cambios necesarios ante la creciente pérdida de legitimidad del sistema político. Esas iniciativas llegaron a plasmarse en el intento de una reforma constitucional que nunca prosperó. Esta escasa capacidad de autorrenovación del sistema político, tuvo sus consecuencias.

En febrero de 1989 el país se ve estremecido por un levantamiento popular espontáneo, expresión de crecientes niveles de descontento y frustración, generado por la imposibilidad de alcanzar mejores niveles de vida, y como respuesta a la puesta en marcha de políticas de ajuste macroeconómico que significaron un retraimiento de las condiciones materiales de vida. Estas frustraciones colectivas trajeron como una de sus más importantes consecuencias en el ámbito político, las posteriores insurgencias militares del año 1992.

Una de las estrategias más importantes en materia de reforma política fue la elección directa de los gobernadores y alcaldes (1989), que debía

conducir a un proceso de descentralización de competencias hacia los estados y municipios. La descentralización fue uno de los pocos lineamientos diseñado y propuesto por la Copre que llegó a ponerse en práctica, de tal forma que para 1993 cinco estados habían solicitado la transferencia de competencias en materia de salud, y hoy día este número alcanza a diecinueve. Es importante recordar el papel desempeñado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), como institución fundamental para el proceso de modernización del país hasta mediados de los años setenta, cuando la puesta en práctica de modelos clientelares en la administración pública, desdibujó progresivamente ese rol y convirtió al MSAS en un espacio privilegiado para los negocios del complejo médico industrial y los intereses partidistas. Aun cuando esta situación varió en diferentes gestiones, su resultado final fue la pérdida de la capacidad de rectoría y liderazgo del MSAS.

Unido a estos factores, se fue consolidando una marcada precariedad en el financiamiento, como resultado de la tendencia a disminuir el gasto público y el gasto social, consecuencia de la crisis global que sufría el país. Pero lo más relevante en el proceso de descentralización de los servicios de salud es la heterogeneidad organizativa, financiera y legal que se produjo como corolario de esta falta de rectoría. A ello deben sumarse las reacciones de estados que durante muchos años profesaron su rechazo frente a la manera centralizada y burocrática en que se tomaban las decisiones. Otra consecuencia, que se deriva directamente de los problemas de financiamiento, es la privatización de los servicios públicos. Enfrentados al caos organizacional y a lo impostergable de las demandas de la población, las direcciones regionales de salud (DRS) o las organizaciones públicas de salud que surgieron en los estados descentralizados, debieron inventar la manera de conseguir recursos adicionales. De esta forma, y bajo la influencia del planteamiento de organismos financieros internacionales que promueven la recaudación de fondos, muchos servicios públicos comenzaron a cobrar directa o indirectamente a los usuarios, por los servicios que se prestaban, llegándose a generar gravísimas perversiones, por ejemplo, el cobro por algunas inmunizaciones.

Por eso es necesario distinguir conceptualmente la descentralización como proceso predominantemente político, de la transferencia de competencias como proceso predominantemente administrativo. El primero daba respuestas a las demandas de la población en el contexto de reducción de los fondos públicos; el segundo, formalizaba ante el gobierno central, la

relativa autonomía de los sistemas estatales de salud. La descentralización fue un proceso que arrancó de las necesidades regionales; el segundo se produjo como una consecuencia de la reforma del Estado que había comenzado a operar como iniciativa de una fracción del gobierno central frente a la creciente crisis de legitimidad del sistema político. A pesar de ello, la mayoría de los convenios firmados entre los estados y el gobierno central fueron incumplidos y esa situación se mantiene hasta hoy día, sobre todo porque en el actual gobierno existe una tendencia parcial a entender el proceso de descentralización ligado al clientelismo político, a la corrupción administrativa y a iniciativas neoliberales de reforma.

En 1998 Venezuela, agotada y deteriorada por 40 años de dominio del partidismo clientelar y la corrupción, inicia un intenso proceso de cambios políticos que culminan con la destitución del presidente Carlos Andrés Pérez y la convocatoria a elecciones generales para designar nuevo Presidente de la República. En ese proceso electoral, el candidato triunfante Hugo Chávez, desarrolla su campaña electoral sobre la oferta de convocar un proceso constituyente para la refundación y reconstrucción del país. Efectivamente, su primer decreto es la convocatoria a un referéndum popular para una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que tendría como tarea fundamental elaborar una nueva Constitución (Díaz Polanco y Feo, 2001).

El marco legal

En el marco de la nueva Constitución se abrió una amplia consulta con la mayoría de los actores involucrados, como tarea fundamental de la Comisión Presidencial que se constituyó para proponer el proyecto de Ley Orgánica de Salud. Los objetivos de dicha comisión eran:

- Desarrollar y hacer efectivo el mandato constitucional de garantizar la salud como derecho social fundamental
- Regular todo lo relacionado con la salud integral de la persona y la colectividad
- Regular la organización, funcionamiento y financiamiento del sector salud (Díaz Polanco y Feo, 2001)

Esas consultas incluyeron a expertos internacionales de diversos países, talleres y reuniones en numerosas mesas de diálogo. Hasta aquí el proceso se desarrolló en forma coherente con los postulados de la democracia directa y participativa. Una de sus principales virtudes fue la identificación

de aquellos asuntos (tales como el financiamiento y la administración de los fondos del sistema público de salud) que no estaban sujetos a negociación y aquellos que eran susceptibles de serlo. Esa posición no obedecía, al menos en los expertos gubernamentales de entonces, a premisas ideológicas, sino a la demostración fehaciente que ofrecían las experiencias internacionales –incluidas las latinoamericanas– en las cuales la participación del sector privado en la administración de los fondos de salud había resultado demasiado onerosa y excluyente. Por otra parte, quedaba demostrado cómo, en los países europeos, el financiamiento público de los sistemas de salud contribuía en forma decisiva a superar los problemas de cobertura y equidad (Capriles, Díaz Polanco, Fernández y Pereira, 2001). Otro tema lo constituía la prestación de los servicios, función que, erróneamente, asumieron los decisores como definitoria de la naturaleza del sistema de salud. Es decir, creyeron que el carácter público o privado de dicho sistema dependía de quien prestase los servicios. De esta forma, se ignoraba que muchos sistemas públicos carecen de prestadores públicos y descansan en las redes privadas y en la compra y contratación de servicios –negociados con una base regulatoria por parte del Estado– entre la autoridad sanitaria y los grupos de prestadores privados. En otras palabras, y según lo hemos afirmado en numerosas ocasiones, el financiamiento determina la naturaleza y organización de los sistemas de salud (Testa y col., 1983; Díaz Polanco, 1999, 2001).

A pesar de tales divergencias en el plano conceptual y teórico, existió consenso acerca de que los fondos para financiar la salud deberían provenir del Estado. En consecuencia, y luego de arduas discusiones y consultas, se llegó a las siguientes recomendaciones con relación a la forma de organizar y financiar el sistema público de salud:

- Unificar la prestación de servicios
- Unificar las fuentes de financiamiento
- Hacer desaparecer progresivamente el régimen contributivo de la seguridad social
- Integrar progresivamente los regímenes especiales
- Mejorar la calidad y la infraestructura

Lo que se estaba planteando era un sistema de salud que, al unificar los fondos, aumentara su eficiencia, unificara la autoridad y mejorara sustantivamente la calidad de la atención. La unificación de los fondos apuntaba a hacer el financiamiento público de origen fiscal, no contributivo. El sistema se definía como descentralizado hacia las entidades federales, las cuales deberían asumir la gestión de los sistemas estatales.

Los problemas políticos

Sin embargo, a pesar de esta aparente claridad de propósitos, tal sistema no pudo ponerse en marcha, incluso contando con recursos multilaterales para cumplir, sobre todo, con la última de las recomendaciones de la Comisión Presidencial. Ello, porque como hemos señalado, ha sido imposible superar los obstáculos que surgen de las incongruencias de visión entre los decisores directos (asambleístas), quienes no consiguen utilizar suficientes elementos teóricos para definir criterios de acción, ni aprovechar las experiencias de otros países para aprender de sus éxitos y fracasos. Ello explica por qué en la Constitución de 1999 la salud aparece como un servicio «gratuito» cuando todos sabemos el costo que implica su prestación.

El tema se debate, hoy día, con serios inconvenientes. Uno, brota del hecho de que las escasas reformas introducidas en el sector son simultáneamente contradichas por medidas que las hacen desaparecer, como es el caso de la creación del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), que aumentó en forma desmedida el gasto corriente en la producción de los servicios de salud. Otro, proviene de las ataduras ideológicas que vincula a una porción importante de los asambleístas, con la idea de que la descentralización es una rémora de las políticas neoliberales, duramente criticadas en sus efectos.

Así, pasar de la estatización de los servicios de salud a entender el carácter público parcialmente desestatizado, se identifica con privatización, planteándose contradicciones, a nuestro juicio aparentes, entre temas como focalización y universalismo, participación social y asistencialismo y, por supuesto, el tema del financiamiento, tanto en el volumen de recursos disponibles como en su administración y destino final (Aponte, 2000). En la literatura relacionada con el tema de la reforma del Estado social, estas contradicciones están discutidas ampliamente, de manera que se pone de manifiesto que su resolución no pasa por la decisión de favorecer una u otra tesis o antítesis de las mismas, sino por entender que tales contradicciones no existen porque tienen respuestas que son suficientemente complejas como para quedar atrapadas en la simpleza de dicotomías como las planteadas.¹

Otras dificultades para la toma de decisiones brotan de la convicción de los asambleístas en la necesidad de la supervivencia del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y, por esa vía, de las resistencias para abordar

¹ Véase, entre otros: Aponte y Carballo (1999). *Los nuevos programas sociales: notas para un avance*. Nueva Sociedad; Coraggio (1999). *¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?* Nueva Sociedad; Giddens (1999). *La tercera vía*. Madrid, Ed. Taurus.

una reforma a fondo de la seguridad social. Este tema pone en evidencia, además, las contradicciones que se dan al interior del Estado y en el equipo gubernamental por el ejercicio de la rectoría del sistema de salud, es decir, la lucha por el poder.

Igualmente importantes son las resistencias de los grupos de interés afectados por estas posibles decisiones. Mientras el sistema que se intenta poner en marcha no demuestre que es cuando menos igual cuantitativa y cualitativamente a las prestaciones de los regímenes especiales, que desaparecerían al ser incorporados al nuevo sistema de salud, se tiende a conservar lo que se tiene, mucho más en una situación de crisis como la actual; es la natural resistencia de los grupos no compensados por lo que supondría la nueva política de salud.

Esta forma de proceder ha tenido consecuencias. La primera hace referencia a la carencia de un marco normativo para regular las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno del sistema de salud, lo que se ha dado en llamar el Sistema Intergubernamental de Salud (SIS) (González, 1999), lo cual conduce a una total incertidumbre en dichas relaciones y, por tanto, a la desregulación del sistema en su totalidad, incluso en las relaciones con el nivel central (MSDS). Entre los años 1999 y 2001 ha habido un incremento importante del gasto público en salud pero, al carecer de criterios para asignar recursos en el SIS, ese gasto ha resultado poco efectivo en términos de resultados (BCV, 1997; Ocepre, 2001), no habiéndose logrado, además, la implantación de una cultura de «rendición de cuentas» que permita evaluar y dar seguimiento a los logros del sistema. Existen intentos en algunos estados, pero el gobierno central pareciera resistente y poco inclinado a entender que debe aprender de tales experiencias evaluativas y de gestión.

Otros elementos que contribuyen al estancamiento en el proceso de reforma del sector están referidos a la imposibilidad de que se asuma la confianza en los funcionarios públicos a quienes se les transfieren recursos de diverso tipo. Pareciera que la presunción de culpabilidad preside las relaciones gobierno central-estados y, sobre todo, se les hace sentir a las entidades federales que se les están regalando recursos, en lugar de entender que les pertenecen por derecho propio. El otro tema es el constituido por la posibilidad, dentro de los márgenes establecidos por las leyes pertinentes, de generar ingresos propios que permitan a las entidades federales complementar el financiamiento de sus presupuestos en materia de salud. Esta opción parece reducirse por la vía de los hechos, como es el caso de

los impuestos por concepto de peajes, que les fueron arrebatados recientemente a los estados.

En algunos casos –afortunadamente no en todos– lo que ha ocurrido es que el Estado ha reproducido los vicios del gobierno central en las entidades federales y las instituciones supuestamente autónomas que surgieron como producto de la transferencia de competencias, se han convertido en pequeños ministerios, recentralizando las competencias que se suponía debían descentralizar.

Perspectivas

A diferencia de lo que se planteó como fundamentos para la puesta en marcha del Sistema Público Nacional de Salud (SPNS) en la Constitución de 1999 y que la Comisión Presidencial discutió y defendió durante mucho tiempo, las iniciativas actuales tienden a reforzar la naturaleza escindida, segmentada e ineficiente de dicho sistema.

El financiamiento, a pesar de haber aumentado su volumen, en términos absolutos y relativos, sigue siendo insuficiente, no sólo por el monto de los mismos, sino porque se carece del marco normativo y regulatorio que induzca una gestión financiera más eficiente, sobre todo en los procesos administrativos del gobierno central (MSDS) y en algunas entidades federales. Estados que habían logrado, dentro de la escasez financiera, avances institucionales importantes y modelos de gestión que aumentaban significativamente la eficiencia y la efectividad de las acciones de salud, se encuentran frente al techo financiero que implica los recortes presupuestarios que es necesario hacer para enfrentar los problemas derivados del enorme déficit fiscal.

Muchos de los avances que se lograron en algunos estados tuvieron como fundamento una visión definida, compartida y puesta en marcha por parte de quienes recibieron la transferencia de competencias en esta materia. Otros, frente a la inminencia de que debían solicitar las competencias, hubieron de inventar modelos que no comprometieron a nadie, dentro o fuera de la organización estatal de salud. El apoyo político de las gobernaciones a los nuevos modelos de gestión fue decisivo en muchos casos. Sin embargo, ese apoyo requería de una cierta continuidad administrativa que no siempre se dio. Estados como Yaracuy y Aragua, a pesar de haber recibido las competencias en épocas diferentes, han logrado importantes avances. El primero, lo hizo sobre la base de profundizar la descentralización y,

en ausencia del interés de los alcaldes para asumir las competencias correspondientes al ámbito municipal, comprometieron a la sociedad civil, a las comunidades, por la vía de transferirles recursos en un esquema de periódica rendición de cuentas. De esta manera, lograron aumentar la cobertura de programas básicos y de atención primaria y, al mismo tiempo, disminuir costos y aumentar la eficiencia de la gestión (Resven, 2002).

El caso de Aragua, centrado en el fortalecimiento de la red ambulatoria y en la creación de los núcleos de atención primaria (NAP), con un fuerte componente técnico y una profesionalización y despartidización del personal de Corposalud, dio pasos importantes en el tratamiento y prevención de algunos problemas de salud que afectaban de manera dramática a la población del estado, disminuyendo la demanda de atención hospitalaria y mejorando la calidad de la atención (Resven, 2002). Pero estos casos, como quizá algunos otros, sólo son muestras de lo que se pudo lograr a pesar del gobierno central y, como hemos señalado, se trata de experiencias vulnerables por su baja capacidad de sostenibilidad, razón por la cual pueden desaparecer.

Sin embargo, al nivel general, no ha sido posible cumplir con los mandatos constitucionales y poner en funcionamiento las políticas de salud como prioridad, definida oficialmente así por el gobierno nacional. Las contradicciones entre los decisores en torno a la estructura y naturaleza del SPNS son demasiado grandes. Las evidencias acerca de la inviabilidad financiera de tales propuestas, en el marco de una recesión económica como la actual, de la mayor dependencia de los precios del petróleo y, sobre todo, de la marcada ineficiencia del aparato gubernamental para tomar iniciativas que tiendan a superar estas situaciones, hacen cada vez más difícil que lo que existe pueda mejorar de alguna forma.

Sirva como ejemplo lo que se presenta en el cuadro siguiente, mostrando los recursos per cápita (en US\$) transferidos a las entidades federales por el MSAS y el MSDS para los años 1996 y 2001.

La primera columna (PC96) es la asignación per cápita de 1996; la segunda es el gasto final ese mismo año; la tercera representa la diferencia entre lo presupuestado y lo gastado efectivamente; la cuarta es el porcentaje de esa diferencia entre presupuesto y gasto. La quinta columna (PC01) muestra los recursos per cápita de 2001, la sexta columna la diferencia entre la asignación per cápita de 1996 con la de 2001 y la última, el porcentaje de aumento de dicho per cápita en relación con 1996.

Como se ve, el aumento con relación a 1996 ha sido enorme (732,45 por ciento). Sin embargo, cuando se examinan los casos de cada estado, no

Cuadro
Asignaciones per cápita a los estados descentralizados
Venezuela 1996 y 2001 (US\$)

	PC96	Gasto 96	Dif. G/P	% G/P	PC01	Dif. 01-96	%
Anzoátegui	10,23	20,10	9,87	96,40	53,44	43,20	422,17
Apure	1,60	3,92	2,32	144,69	76,45	74,85	4.672,06
Aragua	8,58	21,64	13,06	152,33	45,34	36,77	428,73
Bolívar	8,57	12,62	4,05	47,19	46,93	38,35	447,32
Carabobo	7,35	15,33	7,98	108,57	36,25	28,90	393,22
Cojedes	5,36	13,41	8,05	150,28	8,86	3,51	65,42
Falcón	7,29	19,42	12,13	166,47	40,90	33,61	461,21
Guárico	3,44	5,08	1,64	47,76	3,72	0,28	8,22
Lara	8,19	21,21	13,02	158,97	39,58	31,39	383,23
Mérida	9,31	30,49	21,18	227,36	51,68	42,37	454,91
Miranda	4,15	12,87	8,72	209,82	24,23	20,07	483,24
Monagas	11,27	25,70	14,43	128,12	52,18	40,92	363,19
Nueva Esparta	3,21	5,24	2,03	63,14	51,29	48,08	1.496,75
Sucre	10,68	22,48	11,80	110,45	51,85	41,17	385,43
Táchira	8,76	22,64	13,88	158,39	40,76	32,00	365,17
Trujillo	14,38	32,90	18,52	128,85	76,04	61,67	428,95
Yaracuy	3,11	7,06	3,95	127,01	51,16	48,05	1.545,13
Zulia	5,89	18,46	12,57	213,41	28,26	22,37	379,72
Promedio	7,30	17,25	9,96	135,51	43,27	35,975	732,45

PC96: Asignaciones per cápita correspondientes al año 1996

DifG/P: Diferencia gasto-Presupuesto 1996

% G/P: Porcentaje de la diferencia anterior

PC01: Asignación per cápita del año 2001

Dif. 01-96: Diferencia entre lo asignado en 1996 y 2001

%: de la diferencia anterior (última columna)

puede decirse que haya criterio alguno para los montos asignados. Tampoco puede explicarse, como no sea entendiendo que la planificación no existe, la diferencia entre lo presupuestado y lo gastado (columnas 1 y 2). Debe quedar claro que ese aumento significa sólo un punto adicional del PIB y que resulta definitivamente insuficiente, cuando se compara con países de la región que han logrado reformar sus sistemas de salud, como el caso de Costa Rica, donde el monto de recursos públicos per cápita anual alcanza la cifra de US\$ 700 (OPS/OMS, 2000). Como puede observarse, en nuestro país, después de hacer el aumento, esa cifra sólo alcanza a US\$ 43,27 (quinta columna, equivalente a Bs. 30.981,32). Lo que se está proponiendo a continuación es un recorte financiero por las razones deficitarias aludidas.

Queda claro, pues, que desde el punto de vista financiero, la propuesta de un SNPS con financiamiento público de origen fiscal –propuesta políticamente coherente con base en las experiencias internacionales– está descartada. Si a este panorama añadimos la desviación de los esfuerzos del actual régimen político por afianzarse en el poder, el uso indiscriminado de los recursos públicos para apoyar iniciativas en esa dirección y los no resueltos y numerosos casos de corrupción administrativa y, entre otros factores, la incapacidad de echar andar el aparato productivo no petrolero, lo más probable es que nunca se llegue a construir un SPNS, como fue delineado constitucionalmente. Lo más factible es que nuestro sistema de salud siga desempeñando su papel de reproductor de las iniquidades y desigualdades características de la sociedad venezolana antes y durante la Quinta República. Habrá que construir una sexta.

Referencias bibliográficas

- Aponte, Carlos (2000). «La reforma del Estado social en América Latina: orientaciones analítico-conceptuales para el estudio de la reforma venezolana en salud». Informe presentado para el proyecto Resven. Caracas, Cendes.
- Banco Central de Venezuela (1997). «Informe Anual». Caracas.
- Capriles, E.; J. Díaz Polanco; Y. Fernández y Z. Pereira (2001). «La reforma del sistema de salud de Venezuela: opciones y perspectivas», en Díaz Polanco, Jorge, coord., *La reforma de la salud en Venezuela*. Cendes/IESA/CIID/MSDS/Corposalud, Ediciones de la Fundación Polar.
- Díaz Polanco, Jorge (1999). «El papel del financiamiento en la reforma de salud de Venezuela», *Cuadernos para la Reforma del Sector Salud*, vol. 1, n° 3, Caracas, MSDS-BID-BM.
- Díaz Polanco, Jorge (2001). «El papel del financiamiento en los procesos de reforma del sector salud: el caso de Venezuela», en Díaz Polanco, Jorge, coord., *La reforma de la salud en Venezuela*. Cendes/IESA/CIID/MSDS/Corposalud, Ediciones de la Fundación Polar.
- Díaz Polanco, Jorge y Oscar Feo (2001). «La relación investigación-diseño de políticas-toma de decisiones en la reforma del sector salud en Venezuela», en Díaz Polanco, Jorge, coord., *La reforma de la salud en Venezuela*. Cendes/IESA/CIID/MSDS/Corposalud, Ediciones de la Fundación Polar.
- González, Marino (1999). «El Sistema Intergubernamental de Salud de Venezuela: una aproximación inicial», *Cuadernos para la Reforma del Sector Salud*, vol. 1, n° 3, Caracas, MSDS-BID-BM.
- Oficina Central de Presupuesto (2001). «Leyes de presupuestos de los estados». Caracas.

OPS/OMS (2000). Informe de Salud de las Américas. Washington, D.C.

Resven (2002). Tercer informe de avance del proyecto «La reforma de salud de Venezuela: aspectos políticos e institucionales de la descentralización de los servicios de salud y sus opciones de cambio». Caracas, Cendes.

Testa, M.; J. Díaz Polanco; S. Vera y R. Goldfeld (1983). *Estructura de poder en el sector salud*. Caracas, Cendes.

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: VICISITUDES DE LA POLÍTICA TERRITORIAL EN VENEZUELA*

*Miguel Ángel Contreras Natera***

Introducción

El modo en que se definen, conceptualizan e interpretan las cuestiones de principio, las estructuras, los modelos y los procesos sociales siempre ha sido una cuestión importante. Actualmente, reviste aún mayor relevancia en una comunidad globalizante, en la que los modelos y conceptos globalizados configuran e, incluso, determinan la naturaleza de los efectos y los resultados económicos, sociales y políticos en todos los ámbitos de la sociedad humana. El marco y los modelos conceptuales generales de la globalización actual han surgido a partir de las ideas, los intereses y el programa de actores que se inspiran en premisas ideológicas neoliberales.¹

* Conferencia dictada por el autor en el marco de la cátedra de «Políticas Públicas» de la Maestría en Planificación Global del Cendes/UCV, durante el período enero-abril de 2001. Versión revisada y corregida para efectos de esta publicación.

** Sociólogo UCV. Master en Planificación del Desarrollo, Cendes/UCV. Profesor de la Escuela de Sociología, UCV. Fue Coordinador de Políticas Territoriales de la Vicepresidencia de la República en el año 1999.

¹ En la situación presente de la globalización neoliberal parece que los confines se han tornado osmóticos, porque la presión creciente ejercida por los lazos económicos y técnicos ha aumentado las asimetrías y dependencias de todas las unidades de acción de nuestro globo. En este contexto, los procesos globalizadores incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva. La producción de fragmentación y polarización se manifiesta, igualmente, en el interior de todas las sociedades del sistema histórico mundial. Ello ha producido una tendencia al agravamiento de las contradicciones sistémicas, expresadas paradigmáticamente en la cada vez mayor pobreza de los muchos y la siempre creciente riqueza de los pocos, así como en la incapacidad en vías de aumentarse de los dispositivos socioinstitucionales *normales* para resolver los dilemas que surgen (Contreras Natera, 2001:2).

En este sentido, existe un abrumador consenso alrededor de la idea de que la democracia liberal ha vencido y se impone como forma normal de organización política, como el aspecto político de una modernidad cuya forma económica es la economía de mercado y cuya expresión cultural es la secularización (Contreras Natera, 2001:3).

Obviamente, la globalización discurre en el marco de profundas mutaciones del sistema histórico mundial. El cambio tecnológico, la automatización, la búsqueda de nuevas líneas de productos y de nichos de mercado, la dispersión geográfica hacia zonas con controles laborales más flexibles, fusiones y medidas destinadas a acelerar el giro del capital, aparecieron en el primer plano de las estrategias corporativas para hacerles frente a las nuevas condiciones de la competitividad internacional. Por ello, el proceso de globalización ha implicado profundas transformaciones de las economías y las sociedades contemporáneas, y tiene entre sus exigencias más apremiantes la promoción de la apertura de los mercados internos a la competencia mundial y la descentralización político-administrativa, reduciendo con ello el papel del Estado como ente regulador y compensador social (1999:160). En todo caso, la reconfiguración de las relaciones sociales y culturales forma parte, de la agenda dominante del proceso de globalización y constituye un terreno de enfrentamiento y no de colaboración con los gobiernos nacionales.

Aunque de origen independiente los procesos históricos de *cambio epocal*, en su totalidad están transformando el conjunto de las actividades humanas. La coincidencia histórica de la reestructuración del capitalismo y el ascenso del modo informacional de desarrollo, creó una convergencia estructural que ha conducido a la formación de un paradigma tecnoeconómico específico que se encuentra en la raíz de nuestra dinámica social. En este contexto, el nuevo paradigma tecnológico se caracteriza por dos rasgos fundamentales. Primero, las nuevas tecnologías están concentradas en el procesamiento de la información. La segunda característica es que los efectos de sus innovaciones recaen sobre los procesos más que sobre los productos.

La característica fundamental del actual proceso de cambio tecnológico es que la información constituye, tanto la materia prima como el producto. Si el procesamiento de la información se convierte en el elemento clave de las nuevas fuerzas productivas, la capacidad simbólica de la sociedad en sí, colectiva así como individualmente, está fuertemente ligada a su proceso de desarrollo (2000:32). En otras palabras, la capacidad estructuralmente determinada de la fuerza de trabajo para procesar la in-

formación y generar conocimiento es, ahora más que nunca, la fuente material de la productividad y, por lo tanto del crecimiento económico y el bienestar social (Castells, 1995:37-41). En consecuencia, y ello es necesario destacarlo, *el territorio* como medio innovador, el desarrollo científico-tecnológico y los procesos de reforma del Estado se han convertido en procesos medulares en la consolidación de las transformaciones en curso.

En este último sentido, la configuración de sistemas de estructuras sociales, institucionales, organizativas, tecnológicas, económicas y territoriales crearon las condiciones para una generación continua de sinergias y su inversión en el proceso de producción. Pero, además, estas fuerzas condicionan y proporcionan el entorno necesario donde pueden prosperar las innovaciones socioinstitucionales (Castells y Hall, 1994:30). Ciertamente, la paradoja más fascinante radica en el hecho de que en una economía mundial compuesta de flujos de información, las ciudades y las regiones se están convirtiendo de forma creciente en agentes decisivos del desarrollo económico. De cualquier manera, desde la década de los setenta se ha venido debatiendo con insistencia en América Latina sobre las formas específicas de concentración territorial, de innovación tecnológica e institucional con potenciales para generar sinergia científica y una productividad económica.

Antes bien, la revitalización del territorio en los procesos de crecimiento económico y cambio estructural, parten de la hipótesis de que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente significativo de transformación social y cultural. Se puede, entonces, comprender al territorio como un entramado diverso y complejo de intereses contradictorios de una comunidad territorial, que se han ido formando históricamente y que coexisten de manera problemática en la medida en que se sucedían diferentes actividades, tecnologías y formas de organización de la producción.

Por ello, se puede percibir el territorio como una red de agentes siempre atenta a mantener, vincular y defender la integridad y los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural (Vásquez Barquero, 1999:14). En el sentido anterior, se puede afirmar que ha concluido el período de las grandes políticas espaciales que se basaban en definiciones de región, como eran la región-plan, la región polarizada o la región homogénea, dando paso al debate sobre la descentralización, el cambio tecnológico y el desarrollo endógeno y local (Jungemann y Carrillo, 1999:22).

En este último aspecto, destacan las teorizaciones de Ilpes, Cepal y Cendes y las diversas formas de arreglos institucional-tecnológicos que se

proponen para consolidar los territorios como centros de innovación y desarrollo económico. Desde esta perspectiva, se recupera el debate sobre la descentralización del Estado como política territorial y soporte fundamental de los nuevos paradigmas tecnoeconómicos en América Latina. En todo caso, las demandas por la instrumentación de políticas de descentralización coinciden con la necesidad perentoria de redefinir el papel del Estado en la economía y en las sociedades de la región. La necesidad de la reforma del Estado y la instrumentación de políticas de ajuste estructural en la década de los ochenta son ambas criaturas de realidades concretas y emergen simultáneamente en la región (Sonntag y Maingon, 1995:1).

La descentralización y la decisión de introducirla en los países latinoamericanos fueron inducidas, tanto por el creciente descontento popular político como por la profundización de la crisis global (entrecruzamiento de la crisis del modelo de desarrollo con la crisis del endeudamiento) en los años ochenta. La descentralización y las exigencias que ella conlleva se convirtieron en las décadas de los ochenta y los noventa, en una de las problemáticas más debatidas y estudiadas en Venezuela por especialistas, políticos e intelectuales. Obviamente, la instrumentación de políticas descentralizadoras no es un rasgo excepcional de Venezuela, sino que tiene que considerarse como un fenómeno de repercusiones globales en los diversos ámbitos de la vida pública de América Latina. La importancia ocupada por la descentralización en tanto problemática regional y mundial, se justifica por las implicaciones y consecuencias que tiene la temática para los sistemas políticos y las sociedades venezolana y latinoamericana en su conjunto (Lalander, 1999:82).

La descentralización en Venezuela

La descentralización² en Venezuela fue introducida precisamente cuando el grado de insatisfacción política estaba en su punto máximo, meses pos-

² El debate sobre la federación en Venezuela nace simultáneamente con la historia republicana del país. En la Constitución de 1811 se adopta la forma federal, no sólo como una copia del federalismo estadounidense, sino también como un necesario fortalecimiento de la confederación de provincias independientes. En 1777, con la creación de la Capitanía General de Venezuela, se integran *política y económicamente* por vez primera las provincias venezolanas. En todo caso, y ello es necesario destacarlo, en la historia republicana del país existe una interrelación entre las formas que ha adoptado la estructura del Estado y los intereses de las élites criollas en la configuración del mismo. En la sociedad venezolana de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el proceso de construir un estado nacional, una economía viable y un sentido de identidad nacional eran desafíos simultáneos para las élites criollas. Obviamente, el proceso de construcción fue selectivo, excluyente y conflictivo

teriores de los sucesos de febrero de 1989 y después de una década de receso socioeconómico. La ingeniería jurídica para impulsar la descentralización se realizó con base en el artículo 137 de la Constitución de 1961. Dicho artículo señala: «El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podría atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa».³

La descentralización puede verse entonces como una *respuesta agónica* a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del sistema político de satisfacer las múltiples y diversas demandas económicas, sociales y políticas de la población, y por la ausencia de canales efectivos para la participación ciudadana.⁴ Los conflictos derivados del teorema de

en la definición de los elementos constitutivos del *ethos* nacional. Desde esta perspectiva, la identidad colectiva nacional surge como un artefacto cultural y político que oscurece y desatiende las profundas desigualdades que existen a lo interno de la nación emergente. En América Latina la idea de nación se asocia a la modernidad. ¿No decían nuestros intelectuales de principios de siglo que para ser modernos era necesario ser nacionales? Para ellos lo moderno es más bien un proyecto a ser realizado en el futuro. La modernidad ausente reencuentra en este punto al Estado-nación inacabado. Por todo lo anterior, el análisis sobre la federación en Venezuela no puede recaer únicamente en la estructura formal que adoptó el Estado en un momento determinado, sino que, además, debe incluir el funcionamiento del sistema político, así como la concentración o distribución del poder entre los distintos actores políticos, no siendo posible entonces asegurar con simpleza que el Estado unitario sea negativo ni que la federación posea una cualidad positiva congénita. Cabría recordar, en este sentido, que el pensamiento político que da origen a la Constitución de 1961, encontraba en la federación la segunda razón del fracaso de la democracia (la primera era el autoritarismo). De manera que el federalismo, como forma de estructurar –distribuir– el poder del Estado, era considerado culpable de la inestabilidad, ingobernabilidad e inviabilidad de la democracia en la historia republicana del país (Brewer Carías, 1991; Fernández, 1993; Contreras Natera, 2001).

³ Sobre las interpretaciones de la ingeniería jurídica del artículo 137 pueden destacarse dos. Por una parte, para Gustavo Linares, la descentralización que permite la Constitución de 1961 es de carácter meramente administrativa. Obviamente, ello excluye la posibilidad de transferir funciones de orden político, esto es, de funciones legislativas o normativas a los estados y municipios. Por la otra, para Fernández, la descentralización que se deriva de la Constitución es propiamente político-administrativa. Basándose, principalmente, en una interpretación sistemática y no literal de la norma, conjuntamente con el texto de los artículos 17, ordinal 6 y 20, ordinal 1. En este sentido, para Fernández, cuando el artículo 137 dice descentralización administrativa, ésta debe entenderse como la descentralización genérica que integra, por una parte, aspectos meramente administrativos y, por otra, los de orden propiamente políticos (Linares Benzo, 1995; Fernández, 1993).

⁴ Obviamente, la perspectiva analítica que propongo es contraria a la interpretación funcionalista que supone que el surgimiento de la descentralización en el país obedece al proceso de reforma del Estado y no como una efectuación terminal de la profunda crisis política desencadenada por los acontecimientos de febrero y sus posteriores repercusiones. En este sentido, estoy sugiriendo que el sistema político venezolano se desplazaba (todavía) hacia una zona fronteriza (como un atractor extraño), como consecuencia de los cambios repentinos y radicales, tanto por las oscilaciones internas como por las externas. En la zona fronteriza el sistema político reaparece en el fondo del pliegue con una conducta totalmente nueva. Aquí, el concepto de límite significa que los procesos fronterizos al cruzar el límite siguen funcionando, pero en otras condiciones. Esto indica, al mismo tiempo, que

la gobernabilidad (una sobreacumulación de demandas en un horizonte de inflación de expectativas) incrementaban los niveles de ingobernabilidad política en el sistema que venía *colapsando* progresivamente.

El proceso agonístico de construcción de la legitimidad política obedecía a la convicción perceptual, cognitiva y política de los actores fundamentales del sistema (AD y Copei), de estar frente a *contingencias puntuales de ingobernabilidad*. De allí que, la selectividad socialmente negociada de las reformas instrumentadas y la retórica posterior alrededor de ellas, se convierten entonces en determinantes fundamentales para repensar aspectos esenciales del sistema político venezolano. De cualquier manera, la descentralización no vino dada por la articulación de actores regionales que discutían y revalorizaban el papel de las regiones cultural y económicamente, sino que, por el contrario, surge por la necesidad de *actores políticos nacionales* que evaluando su situación político-estratégica para ese entonces, deciden impulsar un conjunto de recomendaciones de políticas contenidas en los escritos de la Cobre (durante el Gobierno de Jaime Lusinchi se creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado 1984-1989).⁵

Después, como veremos, las tentativas por recuperar el control de la situación fueron innumerables. Pero todas sin efectos profundos, dado que la crisis de lo *político* no consistía en simples disfunciones económicas independientes de lo político, sino que derivaba, entre otras cosas, de la ausencia de capacidad de transformación de las instituciones. En todo caso, 1989 expresa la reapertura material-objetiva y la cristalización de una incipiente conciencia crítica de las *mutaciones* acontecidas en el interior del sistema político venezolano. Así pues, 1989 señala la reapertura de un ciclo de protestas (López Maya, 1997). No con la reiteración vacía de las viejas consignas, sino con la intervención de nuevas perspectivas de acción mediante una redefinición y diversificación de nuevas subjetividades colectivas e individuales y como una transformación del horizonte democrático.

Al revelar los límites de la acción política, estos límites y su reconocimiento no fueron el resultado tan sólo de la confrontación, sino también, y

las contingencias del curso del proceso, la apertura a otras posibilidades, varían según dicho proceso transcurra para el sistema en el propio sistema o en su entorno.

⁵ Para finales de los ochenta existía relativa conciencia entre los principales actores sociales y políticos con respecto a la necesidad de instrumentar aperturas políticas (mayor espacio a los líderes regionales y locales), como una de las respuestas institucionales a la profunda crisis de legitimidad que padecía el sistema político. Sin embargo, no sería adecuado atribuir las acciones de aprobación legislativa para la elección directa de gobernadores y alcaldes a un presunto compromiso con la necesidad de consolidar una organización más federalizada del Estado venezolano (Barrios, 2001:3).

posiblemente en mayor grado, de los movimientos desencadenados en innumerables puntos del país. La naturaleza y heterogeneidad de toda la rebelión social marcó de modo decisivo un alejamiento de, y una contraposición a, las anteriores pautas de la acción civil y política no institucionalizada. La ola de protestas a lo largo y ancho de los clivajes sociales y espaciales del país, con una combinación de participación organizada y desorganizada e innovaciones en las formas de protestar, constituye uno de los presupuestos fundamentales de una historia democrática emergente.

Vicisitudes de la descentralización: un balance crítico

De todas las grandes áreas de trabajo de la Copre, la más exitosa fue la descentralización político-administrativa. Los impulsores políticos de la descentralización en el país se nutrieron principalmente del debate llevado a cabo en el seno de la Copre durante la década de los ochenta, y la concibieron para ese entonces como un *proceso de cambio institucional* que conllevaría un acercamiento del sistema político a la sociedad civil.⁶

Para ese entonces se trataba de postular, tanto mejoras en la eficiencia de la acción estatal como una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Desde el punto de vista del contenido de las reformas es necesario destacar que se estaban postulando dos reformas, distintas basadas en dos racionalidades diferentes. Por una parte, una racionalidad tecnoinstrumental que apuntaba al mejoramiento de la eficiencia de la acción estatal. Por la otra, una racionalidad práctico-comunicativa que señalaba la necesidad de profundizar la democracia y alcanzar una mayor participación ciudadana. Desde sus inicios en la Copre persistieron y convivieron ambas racionalidades que encaraban ambas horizontes de sentidos inconmensurables (Sonntag y Maignon, 1995:18). En todo caso, la racionalidad tecnoinstrumental se impuso y la Copre se presentó en los hechos, aunque no siempre en los discursos, desde 1989 hasta principios de 1992 como instancia legitimadora de las políticas de ajuste estructural del Gobierno de Pérez.

⁶ En la década de los noventa el concepto de sociedad civil como lugar de la legitimidad democrática y de los derechos, compuesta de esferas privada y pública, social y políticamente relevantes en donde los individuos discuten, se reúnen y actúan sobre asuntos de interés público, con el propósito de influir en la toma de decisiones, se consolida y configura posteriormente como uno de los conceptos más relevantes del debate público nacional (Cohen y Arato, 1998:35, 636).

Antes bien, y a pesar del predominio de las perspectivas tecnoinstrumentales, en el marco de la descentralización político-administrativa aparecen una pluralidad de nuevos actores sociales y políticos (gobernadores y alcaldes elegidos a través del voto popular)⁷ que potenciaban la construcción de nuevos consensos sociopolíticos. Por vez primera en la historia republicana se eligen gobernadores y alcaldes de manera universal, directa y secreta, con lo cual aparecen en escena nuevos liderazgos, horizontalizándose el poder político.⁸ La aparición de nuevas fuerzas políticas en el ámbito regional (Proyecto Venezuela, La Causa R), la consolidación de liderazgos regionales y locales (el MAS) y el desplazamiento del debate político se convierten en los tópicos más relevantes del proceso de descentralización en sus inicios.

Los liderazgos emergentes permitieron la incipiente construcción y consolidación de nuevas subjetividades en el ámbito público nacional. Al complejizar las formas de la participación de la ciudadanía, la descentralización político-administrativa se convirtió en un importante mecanismo de amortiguación de la conflictividad social del sistema político. Mas, sin embargo, en ausencia de un debate sustantivo sobre la profundización de la democracia y de la ampliación de la esfera de los derechos de ciudadanía –vinculado principalmente a la racionalidad práctico-comunicativa–, la descentralización como propuesta democratizadora y no sólo modernizadora sucumbió al impulso de un conjunto de agentes políticos y económicos de orientación neoliberal y tecnocrática.

De cualquier manera, entre 1989 y 1992 se comenzó a plantear con urgencia la necesidad de combinar el proceso de privatización con la descentralización político-administrativa. Para lograr esto se planteaba y recurría a diferentes medidas para redimensionar el Estado: reducir las empresas estatales (privatizándolas), reorientar las políticas sociales (focalizándolas), descentralizar y desburocratizar el aparato estatal, así como racionalizar la gestión pública. En cualquier caso, los intentos de reforma política se orientaban a fortalecer las políticas de descentralización, privati-

⁷ Las estrategias específicas de reforma electoral, tales como la disciplina de los partidos, la introducción de terceros partidos en sistemas bipartidistas, o las reformas de financiamiento de las campañas electorales pueden mejorar la competencia política e, incluso, la equidad entre las fuerzas contendientes, pero su capacidad de incentivar la participación individual y superar limitaciones intelectuales es mucho más reducida. Los obstáculos para la formación de públicos democráticos en un contexto del poder político centralizado como el venezolano parecen intimidatorios.

⁸ Los nuevos instrumentos jurídicos (Ley Orgánica de Descentralización, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores, Reforma de la Ley Orgánica del Sufragio) le imprimen una dinámica novedosa a la realidad sociopolítica del país.

zación y racionalización (Gómez Calcaño, 1997:12). La reforma significaba principalmente un redimensionamiento del Estado y de su intervención social y económica, lo que constituía un nuevo contexto económico, político-administrativo, social y legal.⁹

La descentralización significaba un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos y la configuración incipiente de una nueva institucionalidad con capacidad para enfrentar con mayor eficiencia los retos del crecimiento económico.¹⁰ En palabras de algunos de sus portavoces más relevantes: «La descentralización ha sido una firme apuesta orientada a superar las perversiones del centralismo exacerbado, contribuyendo en el mediano plazo a una mayor democracia, mayor legitimidad y *mayor coherencia con las políticas de libre mercado*» (Álvarez, Fernández y Quintín, 1999:24. Las cursivas son mías).

Obviamente, la transparencia de la gestión pública en la presentación de los potenciales beneficios de la descentralización jugaba un papel relevante en la creación de las nuevas formas institucionales y organizacionales. Antes bien, si exploramos *los contenidos del debate* sobre el proceso de descentralización de los últimos diez años, constatamos un aparente consenso sobre la necesidad de crear una nueva institucionalidad, en la cual la sociedad civil tenía que cumplir un papel medular en el proceso de desarrollo.

En este último sentido, la idea de sociedad civil ha estado en el centro del proceso de resignificación del imaginario de la democracia y es definida principalmente excluyendo a los partidos políticos y al Estado.¹¹ «Al romperse la identificación entre partido, Estado y organización popular, se abrió un campo de posibilidades más diversas para el crecimiento de la sociedad civil» (Gómez Calcaño, 1997:23). En todo caso, se define la autonomización de la sociedad civil como el proceso en el cual cada organización componente de ese conjunto puede perseguir sus metas de la manera que le parezca más conveniente y según la definición que cada una

⁹ A comienzos de la década de los noventa, el rechazo por parte de la mayoría de la clase política venezolana y los medios de comunicación de toda crítica a la idea de mercado y a su funcionamiento era moneda común. El resultado fue un clima dogmático de opinión que prácticamente desactivó la imaginación política en Venezuela y que ha persistido en el tiempo.

¹⁰ En sus formas administrativas, ninguna de las respuestas tecnoinstrumentales ensayadas puede por sí misma alentar la formación de públicos democráticos efectivos. Cualesquiera sean sus méritos, la gestión privada de entidades estatales como las escuelas y otros servicios prescinde de la participación de ciudadanos informados. La participación se reduce a la acción de los individuos en tanto usuarios a través del regateo de precios y tarifas (mercado).

¹¹ Desde las propuestas iniciales de la Copre, la modernización y la democratización de los partidos aparece como tema central. Sin embargo, a mediados de 1991 no se había aprobado ninguna de las reformas institucionales referidas a los partidos políticos.

haga de sus metas, sin estar subordinada a los intereses de una organización política o de cualquier índole. Esta concepción de la sociedad civil estaba basada en el modelo de funcionamiento del mercado y se convirtió en un eficaz instrumento teórico e ideológico para el cuestionamiento y deslegitimación de los partidos y el Estado.¹²

Desde esta forma de concebir el proceso de descentralización no puede evitarse entonces la polémica sobre la privatización como un recurso fundamental del propio proceso. En consecuencia, las políticas, acciones y conceptos de la descentralización que se fortalecieron en la década de los noventa, enfatizaban la necesidad de privatizar no sólo las áreas productivas y comerciales, sino también, la salud, la seguridad social y la educación. Los procesos de descentralización tenderían a crear los sistemas normativos necesarios para la realización de las transferencias deseables del Estado al sector privado. Es importante advertir que en el trasfondo del debate sobre la reforma del Estado en la década de los noventa, en nuestro país, lo que estaba en juego no era la existencia o la magnitud del Estado, sino sus funciones, sus poderes *vis à vis* la sociedad (en donde predominaba una concepción de Estado liberal de derecho).

Después de un período durante el cual las propuestas descentralizadas aparecían como portadoras de mensajes de democratización y desarrollo en el imaginario colectivo, en los últimos años se han consolidado algunas voces para prevenir sobre algunos efectos perversos de la descentralización en el país. La ausencia de una visión de conjunto del proceso de descentralización contribuyó a acentuar los desequilibrios territoriales en el ámbito nacional. La inexistencia de un plan integral con prioridades y tiempos, con mecanismos de coordinación y financiamiento¹³ contribuye-

¹² En términos políticos, el aspecto más notorio de la crisis es la disminuida capacidad de los partidos y sus líderes para canalizar conflictos, controlar las organizaciones, movilizar los votantes y gerenciar el gobierno y las relaciones interpartidistas. La confianza y la credibilidad en los líderes y partidos (inclusive, los sindicatos) sufren un deterioro progresivo e indetenible. La cohesión partidista se relaja, cuestionando la disciplina partidista, la abstención aumenta y emerge un conjunto diversificado de nuevas organizaciones políticas que retan el monopolio partidista de la representación pública (Levine, 2001:14).

¹³ El proceso de descentralización ha profundizado las diferencias que existían antes de 1990, debido fundamentalmente al mayor acceso a los recursos que han tenido los estados más desarrollados, gracias a la transferencia de competencias concurrentes. *Me parece conveniente precisar que no se trata entonces de que, para que unos estados estén mejor, otros están peor, sino que la mayor diferencia es producto de una mejoría relativa de aquellos con mayor poder de negociación* (Barrios, 1998). En este sentido, el asunto de las estrategias financieras de las gobernaciones no es sólo la captación de nuevos ingresos (no previstos en la LDDT), sino también, y de manera especial, el mejoramiento de las capacidades de gestión (la ausencia de recursos humanos capacitados y responsables y la inexistencia en la mayoría de los estados de políticas organizativas que permitan

ron a consolidar las diferencias cualitativas en cuanto a las capacidades institucionales y productivas de las gobernaciones y alcaldías. De hecho, la descentralización concebida de esta manera permitió un complejo proceso con distintas velocidades y rendimientos inesperados mediante la negociación política coyuntural de determinados actores políticos regionales. De esta manera se consolidó una *asimetría institucional* en la estructura territorial del país, ya que la ambición política de las regiones muy pronto produjo resultados institucionales diversos.¹⁴

Naturalmente, los riesgos potenciales de los procesos de descentralización, han sido ampliamente estudiados (Prud'homme, 1995; Barrios, 2001). Tres aspectos destacan en particular. Primero, la descentralización podría incrementar los desbalances horizontales entre las jurisdicciones; es decir, las regiones con mayor dotación económica e institucional se podrían desarrollar más proporcionalmente que los territorios menor dotados. En segundo lugar, la descentralización podría generar presiones desestabilizadoras sobre la gestión fiscal, promoviendo la expansión excesiva del sector público y restando grados de libertad a la política fiscal nacional. Por último, la descentralización podría introducir nuevos problemas de gobernabilidad, al hacer más complicada la coordinación de las políticas públicas y reducir la efectividad del Estado en sus procesos de acción colectiva (Barrios, 2001:2). Los tres tópicos mencionados se presentaron con variantes en la experiencia venezolana de descentralización político-administrativa.

En consecuencia, una perspectiva de conjunto de los planes de descentralización pudo prefigurar una distribución equitativa de las competencias y servicios transferidos. En este sentido, no sólo se desconocía el horizonte normativo del proceso descentralizador, sino que, además, no se diseñaron con claridad los mecanismos de coordinación y transferencia. Igualmente, no se fijaron reglas claras y comunes para desarrollar las negociaciones entre la República y los estados, ni los requisitos y condiciones que deberían reunir las solicitudes de transferencia que realizaban los estados. Fundamentalmente, se desconocía cuál debía ser el contenido de

adecuar la estructura de las gobernaciones al nuevo esquema de reparto del poder, son entre otras cosas, los mayores obstáculos que enfrentan los estados y municipios) para aumentar la racionalidad del gasto y la inversión en términos de la eficiencia y eficacia del mismo (Mascareño, 1992a:149).

¹⁴ El fortalecimiento de pequeños universos aristocráticos que empiezan como públicos democráticos y abiertos y degeneran posteriormente en pequeñas tiranías, es una de las objeciones al federalismo. La segunda dificultad gira en torno a la cuestión técnica. La distribución de capacidades y recursos depende del estado o municipio. En conjunto, un sistema federal puede fortalecer las iniquidades sustantivas en el suministro de bienes públicos y puede consolidar la ventaja de quienes se encuentran en mejor posición (Ackerman, 1999:190).

los programas de transferencia de los servicios a ser aprobados por el Senado antes de la firma de los convenios definitivos de transferencia (Fernández, 1993:365).

En todo caso, estos tópicos hacían de la descentralización un proceso fragmentario y desigual en las transferencias de servicios y competencias,¹⁵ debido principalmente a que las transferencias se realizaban de forma desigual (caso por caso) sin crear el conocimiento institucional pertinente ni los mecanismos receptores idóneos para el proceso descentralizador.

La trayectoria del proceso de descentralización en Venezuela no ha sido necesariamente fluida; más bien podría caracterizarse como un proceso discontinuo en donde los estados y los municipios han asumido un conjunto de nuevas competencias y crecientes responsabilidades en la prestación de servicios a la población, ganando autonomía política y funcional, pero, todavía enfrentan persistentes problemas institucionales, financieros, administrativos y de coordinación que requieren de soluciones globales. Obviamente, el proceso de descentralización constituye uno de los cambios políticos más relevantes de los últimos años en Venezuela. Ha significado una redistribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno y, simultáneamente, ha implicado una redistribución del poder entre los diferentes actores del sistema político. En todo caso, la descentralización abrió el camino para múltiples alineaciones y nuevos consensos políticos en Venezuela (González de Pacheco, 2001:164).

Mas, sin embargo, el proceso de descentralización político-administrativo en el país se ha caracterizado por transitar un derrotero no siempre coincidente entre la experiencia pública de sus fundamentos y la aplicación concreta de sus experiencias. La tendencia de la fragmentación institucional (a pesar de los múltiples esfuerzos por instrumentar planes de asistencia técnica), surgida como consecuencia del proceso de descentralización contribuyó a fortalecer los patrones y las dinámicas de segregación preexistentes, acentuando las lógicas de desintegración y fragmentación territorial y de exclusión social.

Para finales de 1998 el país se enfrentaba a dilemas irresolutos. Por un lado, era evidente el agotamiento del modelo político y económico que venía funcionando desde el año 1958. Por el otro, la ausencia de consenso

¹⁵ El mayor problema para el avance de la transferencia de servicios de las competencias concurrentes se encuentra en el traspaso de los recursos humanos (pasivos laborales no cuantificados). Los estados, con razón, se niegan a recibir este personal, arrastrando una deuda presente y futura no calculada, que no pueden pagar con sus propios medios económicos.

alrededor de los parámetros fundamentales de un nuevo modelo político y económico marcaba incipientemente el debate sobre el futuro del país. Nos encontrábamos en el tiempo del interregno entre la agonía del sistema político de 1958 y el momento en el que las nuevas potencialidades históricas pujaban por materializarse. La parálisis de las estructuras políticas y las dificultades del gobierno constituyen, al mismo tiempo, los síntomas y las características específicas de la agonía. Incapaces entonces de adecuar el sistema político a los movimientos de la sociedad venezolana quedó abierta la puerta al cambio político.

1998: La propuesta de la descentralización-desconcentrada

Con el triunfo electoral del presidente Chávez en 1998 se transforma radicalmente el escenario político del país (Gómez Calcaño y Patruyo, 2000:200). Al evidenciarse las grietas de un sistema político que venía colapsado, adquieren legitimidad nuevos actores sociales y políticos, los cuales desplazan los contenidos del debate nacional, centrado en la modernización económica y las utopías del pragmatismo tecnocrático, hacia la necesidad de una Asamblea Nacional Constituyente. La menesterosidad de refundar sobre nuevas bases normativas y legales la sociedad venezolana, se convierte entonces en la justificación de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente.¹⁶

Las tensiones y conflictividades sociales acumuladas se transforman en temas y contenidos del debate público nacional, replanteándose el eje temático hacia una democratización de la sociedad en cuestiones tan diversas, como la economía, la política, la cultura y la cuestión social. Antes bien, los tópicos vinculados a la descentralización político-administrativa se transforman en una propuesta liderada, por el entonces ministro de Planificación y Desarrollo el doctor Jorge Giordani, en la denominada descentralización-desconcentrada.

¹⁶ La historia del constitucionalismo latinoamericano está llena de *reformas* que han servido para perpetuar el *statu quo*. De cualquier manera, las élites locales recurrentemente han pensado a América Latina como si fuera Europa. Evitando, con ello, investir a las propias instituciones de poder real, simultáneamente han centralizado el poder político para soslayar que los arreglos políticos minen su acceso a los recursos reales. Mas, sin embargo, la confección de una Constitución implica la idea de una autoridad y un autor cuya fuerza de voluntad es la causa última del orden político. Ésta es una idea que sólo puede brotar del supuesto *iusnatural* de que todos los *seres humanos* son por naturaleza igualmente libres, ya que sólo un acto voluntario de *seres humanos* libres puede justificar su obligación de sujetarse a todo tipo de ordenamientos humanos. Por lo tanto, sólo los actos colectivos de *seres humanos* libres pueden aceptarse como fuente legítima del mandato político (Preuss, 2000:32).

Dicha propuesta parte del diagnóstico de que el desarrollo venezolano ha tenido como patrón espacial una concentración de las actividades económicas y de la población en la zona norte-costera. La economía venezolana se encuentra concentrada en el arco Maracaibo-Caracas-Guayana y la actividad productiva tiene como orientación particular trabajar hacia afuera. En dicho proceso la atención de los gobiernos se inclina hacia la costa por la presión que ejerce la población, que es de 80 por ciento del total nacional. Los efectos concentradores tienen la característica de anular los esfuerzos en materia de desarrollo regional. *El hecho de que los principales centros financieros y de decisiones se concentren en la región central, determina un rápido retorno de una importante proporción de las inversiones.*

La concentración de recursos financieros va aparejada con la concentración del poder de decisión y de las capacidades técnicas y gerenciales. En consecuencia, en palabras de sus principales portavoces, la política de descentralización-desconcentrada tiene como propósito fundamental aprovechar las potencialidades del país para lograr una distribución más equilibrada y sostenible de las actividades productivas, las inversiones y la población a lo largo del territorio nacional, a través del proceso de descentralización-desconcentrada. La propuesta revaloriza como proyectos bandera la política de los ejes de desarrollo: un eje Orinoco-Apure con énfasis en la navegación fluvial; un eje occidental en el que destacaría el puerto de América sobre el golfo de Venezuela, y un eje oriental con el complejo petroquímico de Anzoátegui, entre otros proyectos importantes.

Estos tres ejes estarían vinculados por una extensa red ferroviaria que vincularía los grandes conglomerados existentes, con una industrialización encadenada a la explotación de recursos naturales y al estímulo de centros de pequeña escala. De cualquier manera, se buscaba reorientar los recursos y fuerzas sociales, económicas y políticas del país para hacer *contrapeso* a los históricamente concentradores conglomerados urbanos. Se trataría de construir una nueva columna vertebral organizadora del territorio nacional y de la sociedad en general, alterna al gran arco urbano conformado por los flancos norteños. En palabras de sus portavoces, la propuesta de la descentralización-desconcentrada intentaba recuperar la visión unitaria del territorio nacional.

Obviamente, la propuesta de la descentralización-desconcentrada no logró articular los esfuerzos de actores sociales y políticos (gobernadores, alcaldes y empresarios, entre otros), teniendo escaso impacto en la política pública nacional. No se realizaron convocatorias a los actores relevantes y no se explicó y se publicitó con claridad los alcances, el financiamiento y

los mecanismos para instrumentar y coordinar la política de los ejes de desarrollo. Pero, además, y ello resulta una ausencia fundamental, la propuesta de la descentralización-desconcentrada soslayó las dificultades implicadas en la emergencia de la economía informacional, así como los nuevos arreglos institucionales que producen los cambios asociados al nuevo paradigma tecnoeconómico.¹⁷

Las tendencias dominantes de la economía informacional auspician nuevas formas de territorialidad, implicando externalidades de proximidad asociadas con una capacidad de conexión con cualquier parte del mundo, mientras perduran también configuraciones espaciales determinadas por la preeminencia de un proceso lineal, desde el acceso a materias primas y su transformación hasta la penetración de mercados bien controlados. Esta situación ambivalente respecto a las transformaciones globales, podía y puede generar fenómenos contradictorios de concentración y desconcentración espacial, donde se combinan ventajas comparativas consideradas en términos tradicionales y ventajas de otro tipo, determinadas por las capacidades de organización e innovación del medio local (Ramousse, 1996:317).

En todo caso, en la propuesta de descentralización-desconcentrada no se concibieron los territorios (con prioridades de inversión de diverso tipo) como medios innovadores capaces de potenciar una sinergia científica, una productividad económica y un bienestar social. La experiencia internacional demuestra con claridad que los territorios (ya sean estados o municipios) han sido claves para enfrentar con éxito los nuevos retos y complejidades derivadas de las transformaciones societales.¹⁸ Las investigaciones de Sonia Barrios, Cecilia Cariola y Miguel Lacabana sobre el área metropolitana de Caracas llaman la atención sobre los comportamientos de los actores internacionales (empresas transnacionales), la inversión financiera

¹⁷ En la actualidad, New York, Tokio y Londres son las aglomeraciones urbanas que concentran los más importantes negocios del mundo. El resto de las metrópolis multimillonarias esparcidas por todo el planeta, si son afortunadas caen dentro de la categoría de ciudades-regionales, o centros internacionales de negocio de segundo orden. Ello implica, como lo sintetizan con acierto Sassen y Patel: *a mayor globalización, mayor aglomeración de funciones centrales en pocos lugares*. Para Sonia Barrios, la economía informacional tiene implicaciones decisivas de orden territorial. En este sentido, tomando como referencia el caso de Caracas, indaga sobre los esfuerzos por ajustar sus instancias locales a las nuevas realidades urbanas, sobre todo, atendiendo, a los profundos cambios de la racionalidad corporativa en el despliegue de sus recursos financieros en la región. Para la autora, es necesario acometer urgentemente la tarea de unificar el lenguaje dentro del campo urbano para poder realizar análisis consistentes y proponer actuaciones urbanas bien fundamentadas (Barrios, 2000:58) (cursivas en el original).

¹⁸ «Los estudios recientes sobre la economía metropolitana muestran los cambios que está experimentando en la última década, caracterizados por un marcado proceso de desindustrialización y

y las condiciones fundamentales que *impone* el nuevo paradigma tecnocómico a los territorios nacionales (fortalece un panorama previo de exclusión y marginación socioespacial). Obviamente, las estrategias territoriales nacionales tendrían que articularse atendiendo a las complejas tendencias de cambio que se suceden, como consecuencia de la emergencia de la economía informacional. En este sentido, los trabajos de investigación citados pueden entenderse como señalamientos críticos, certeros y anticipados a las ausencias reflexivas y programáticas de la propuesta de la descentralización-desconcentrada.

Posteriormente, ya consolidado el nuevo marco constitucional, con la aprobación de la Constitución Bolivariana mediante un referéndum el 15 de diciembre de 1999, se desplaza el debate público nacional hacia la construcción de la nueva institucionalidad. En este contexto aparecen nuevas bases para repensar el proceso de descentralización, en un marco que incorporaba *una visión del país deseable y del federalismo que era posible construir*. En todo caso, coincidiendo con Carlos Mascareño, el debate sobre el federalismo y la descentralización en Venezuela seguirá presente, pues las reformas puestas en marcha en los años noventa han marcado con su *impronta* la cultura política, las formas de administración del Estado y la propia relación con la sociedad venezolana.

El debate sobre el Consejo Federal de Gobierno

El nuevo marco contitucional contiene un conjunto de innovaciones institucionales que son y serán objeto de interpretación en el país y fuera de él en los años venideros. En este sentido, la federación contenida en la Constitución es definida precisamente en el artículo 4 que expresa: «La

de terciarización. Se ha venido produciendo la *desconcentración de la producción manufacturera hacia la periferia metropolitana, el resto del país y a otros países de la región*, reflejada en la caída del empleo en esta rama (de 20 por ciento en 1987 a 15 por ciento en 1998). Simultáneamente, el análisis del empleo evidencia la *especialización de Caracas en dos ramas de actividad: terciario superior y comunicaciones* (que para 1998 concentran cerca del 50 por ciento y el 43 por ciento del empleo nacional, respectivamente). El desarrollo de estas actividades económicas estratégicas para la producción industrial y la petrolera y minera es el que caracteriza el liderazgo económico del AMC como principal centro de servicios en el ámbito nacional. Un rasgo principal lo constituye la concentración metropolitana de la población con mayor nivel de instrucción, particularmente de la ocupada en el terciario superior y comunicaciones, que ha alcanzado un nivel de educación superior, evidencia de que el AMC ejerce las funciones técnicas y de control de las actividades de producción y la relacionada con la prestación de servicios públicos» (Cariola y Lacabana, 2000:91) (las cursivas son mías).

República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal *descentralizado* en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad». Pero, además, en la exposición de motivos se enfatiza el carácter cooperativo del federalismo, y agrega que es la fase más avanzada del federalismo dual, que en el caso venezolano va mucho más allá del concepto formal de federalismo. Es interesante advertir entonces que en el trasfondo del debate sobre el federalismo predomina el supuesto de una reconstitución del sistema federal.

Dicha reconstitución tenía que realizarse siguiendo algunas líneas generales que homogenizara los beneficios sociales, políticos y económicos a través de un proceso coordinado y planificado que incorporase, además, una visión nacional del país. Por un lado, el artículo 158 expresamente dice: «La *descentralización*, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el *poder* a la población, creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales». De cualquier manera, se vincula la descentralización y la participación ciudadana con el cumplimiento efectivo del federalismo y se establece un *telos* normativo que permitiría profundizar la democratización de la sociedad. Por otro lado, el artículo 185 establece la creación del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios y, sobre todo, como una instancia para acometer los profundos desequilibrios territoriales.

En todo caso, y es lo que desarrollaré a continuación, habría que observar el mandato constitucional referido a la descentralización y la reconstitución del sistema federal en su periplo institucional posterior. En este sentido, el debate sobre el anteproyecto de Ley del Consejo Federal de Gobierno comienza en una reunión el 15 de agosto del año 2000, donde participan el vicepresidente ejecutivo Isaías Rodríguez, el Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia, Miplandes, asesores de la Vicepresidencia, la Coordinación del Despacho, la Coordinación de Análisis Estratégico de la Vicepresidencia y la Coordinación de Políticas Territoriales.

En esta primera reunión del 15 de agosto se estableció diferenciar los instrumentos de Ley del Consejo Federal de Gobierno y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Como es sabido, el Fondo de Compensación Interterritorial debe estar adscrito al Consejo Federal de Gobierno.

Dicha distinción obedecía la complejidad que en materia financiera, introducía la instrumentación del Fondo. Aclarado este primer asunto conceptual, era necesario, como en efecto se hizo, discutir algunos tópicos relacionados con los lineamientos y principios que regirían al Consejo y al Fondo.

Así, se inició la elaboración de los respectivos anteproyectos en plazos perentorios, no mayor de 45 días, mediado por un proceso de consulta sobre diversos temas como, por ejemplo, el de la participación ciudadana. Obviamente, no era tarea fácil lograr un documento unificado en plazos tan cortos, toda vez que era menester debatir sobre los alcances del proceso de descentralización instrumentado hasta ese momento. Pero, además, dada la complejidad de los instrumentos jurídicos, era necesario someter a la consideración del debate público nacional una materia tan compleja y decisiva para el futuro republicano del país.

Sobre la base de los documentos previamente diseñados para tal fin, se realizaron un conjunto de consultas con los gobernadores de estado (incluyo también un número representativo de alcaldes), de la cual surgieron observaciones que llevaron a la reformulación de los primeros papeles de trabajo para, posteriormente, remitirlo a los ministros y, de nuevo, a los gobernadores. Transcurrían los últimos días del mes de diciembre del año 2000 y, como todos saben, fue anunciada la salida de Isaías Rodríguez de la Vicepresidencia de la República y la designación de Adina Bastidas como su sustituta. Lógicamente, tal cambio afectó la dinámica de la institución y el trabajo que se venía efectuando a propósito del anteproyecto de Ley de Consejo Federal de Gobierno. En este sentido, durante el mes de enero del año 2001 se introducen cambios importantes en la Ley del Consejo. Dichas transformaciones fueron elaboradas por funcionarios del equipo de la gestión anterior y los nuevos miembros incorporados a la Vicepresidencia.

Con el nuevo anteproyecto, para el 26 de enero se esperaba la aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y se propuso en términos simbólicos utilizar el arco de la federación como lugar para su anuncio y, posteriormente, se promulgaría el 2 de febrero, fecha de nacimiento de Ezequiel Zamora. En todo caso, *y ello resulta fundamental para repensar su desarrollo posterior*, ante la inminencia de su aprobación, inexplicablemente la Ley del Consejo no es sancionada y se le somete a un *estado de hibernación*. Se argumentaba la ausencia de elementos desconcentradores en el anteproyecto de ley. Los contenidos de los anteproyectos que siguieron discutiéndose en la Vicepresidencia muestran con claridad las contra-

dicciones entre el espíritu de la redacción inicial de la Ley del Consejo y la propuesta de la descentralización-desconcentrada.¹⁹

El periplo ulterior de la ley del Consejo muestra la profundidad de las interrogantes y discontinuidades sobre el tema, y se traduce en un persistente prejuicio sobre la descentralización. Pero, además, la ausencia de prácticas deliberativas amplias en el paquete de leyes habilitantes conferidas al Ejecutivo consolidaron el fracaso inicial del debate público sobre el Consejo Federal de Gobierno. Como es sabido, la Ley del Consejo formó parte del paquete de leyes habilitantes otorgadas al Poder Ejecutivo. Sin embargo, al no ser sancionada fue devuelta al seno de la Asamblea Nacional. A manera de hipótesis, el *debate postergado* sobre la Ley del Consejo y su posterior instrumentación puede representar una concepción implícita del Ejecutivo sobre la descentralización político-administrativa.

En este contexto, cobra singular importancia el debate sobre la descentralización y la democracia en el país.²⁰ Antes bien, habría entonces que plantearse algunas interrogantes fundamentales para profundizar el debate sobre la descentralización y la democracia. ¿Cómo hacer para que el vínculo entre descentralización y democratización de la sociedad adquiriera un significado sustantivo? ¿Cómo lograr que el debate en el seno del futuro Consejo Federal aborde los asuntos de los desequilibrios territoriales, más allá de la distribución de los recursos tradicionales? ¿Cómo lograr descentralizar la descentralización? ¿Es posible deliberar ampliamente sobre el federalismo posible y la democracia que necesariamente tendríamos que construir?

En definitiva, las interrogantes subyacentes se plantean como *telos* normativo a un principio de justicia federal de la sociedad venezolana.²¹ En

¹⁹ Se insistía en la desarticulación y fragmentación del territorio nacional profundizada por el proceso de descentralización político-administrativo de los últimos diez años. Además, en ausencia de una política de desconcentración poblacional los desequilibrios territoriales tenderían a consolidarse.

²⁰ La descentralización político-administrativa *fomenta* indirectamente la participación porque reduce la escala del gobierno y lo acerca a la ciudadanía. En este contexto, los ciudadanos están lo suficientemente cerca de la acción estatal como para sentir sus efectos y entender las relaciones causales. Cuando existen mecanismos de participación efectiva en las decisiones cuyos resultados les afectan, los ciudadanos encuentran incentivos para aprender y pensar sobre los problemas y cómo enfrentarlos. Mas, sin embargo, habría que considerar las juiciosas admoniciones de Bruce Ackerman sobre el federalismo, la ciudadanía y el tipo de política que fomenta. En su análisis de la *real politik* advierte sobre los problemas de la democracia y el federalismo. Ackerman de manera cínica argumenta que la tarea del sistema federal es construir los fundamentos constitucionales para un tipo diferente de política, con la cual *grupos organizados tratan de manipular el gobierno*. Con ello, introduce interesantes recordatorios en sus análisis del *Federalista* e intenta superar la tendencia actual a la *idealización* de los ámbitos locales e insiste en la necesaria comprensión de las complejidades de la política contemporánea (Ackerman, 1999:184-185).

²¹ La igualdad de competencias no se exige en este caso sólo como un medio para preservar una determinada identidad regional, sino también como un instrumento para obtener vía Caracas recursos

cualquier caso, lo importante es recordar que las *asimetrías institucionales y territoriales* plantean un nivel de complejidad tal que precisaría un profundo cambio, tanto en la manera en que los ciudadanos perciben el país como en la cultura política de los distintos niveles de gobiernos (parcialmente realizado por las reformas de los noventa). Desde un punto de vista normativo, esa tarea requeriría como poco una redefinición de las solidaridades existentes, un nuevo concepto de justicia territorial para la organización del Estado y una reconsideración de las condiciones en las que sea legítimo esperar la lealtad política de sus ciudadanos (Colom, 1998:301).

A manera de reflexión final

Indudablemente que en la última década el modelo dominante de lo político se ha moldeado a las propuestas de la economía de mercado. La persistente crítica a un concepto normativo de democracia, sobre todo en las teorizaciones inspiradas en Schumpeter, no sólo ha tenido un efecto desmitificador, sino que la democracia aparece reducida a la *rational choice* en la que el ciudadano se enfrenta a los dilemas políticos con las mismas disyuntivas que un consumidor hace frente a sus elecciones de éste o aquel producto. En este arco de circunstancias se hace necesario profundizar los cambios y transformaciones que consoliden la democracia e interponer algunas precauciones contra un modelo de teoría que, sin sonrojo, confía al mercado la suerte de las cosas públicas.²²

Obviamente, ello implica también, establecer mecanismos que permitan fortalecer la descentralización como una forma de fomentar la democratización de la sociedad. Para ello, he insistido a lo largo del texto, en la menesterosidad de facilitar los *procesos de construcción de públicos efectivos y democráticos*. Un público democrático efectivo sería aquel en el que la ciudadanía sintiera los efectos de las acciones de gobierno, entendiera la relación de las políticas con esos efectos, discutiera los vínculos

compensatorios para atender los profundos desequilibrios territoriales. Hay que recordar, por último, que la localización territorial de la prosperidad no es inmutable y que los agraciados de hoy pueden ser los necesitados de mañana.

²² En todo caso, el pluralismo, la complejidad, la desigualdad social y la diferencia cultural son fuertes obstáculos para la deliberación pública. Las sociedades contemporáneas se encuentran en un estado de desintegración, como consecuencia, entre otras cosas, de la industrialización, el incremento de las complejidades y la individuación, que tornó aparentemente ilusorias las concepciones de una participación de todos los ciudadanos. Mas, sin embargo, es necesario insistir en que la cooperación reflexiva, la publicitación y la deliberación son componentes fundamentales para avanzar hacia una concepción de la democracia plural y radical (Contreras, 2001:35).

entre los fines y los medios y que, a través de los arreglos democráticos, se conectara con un Estado que respetara su voluntad. La idea fundamental de construcción de públicos efectivos y democráticos es institucionalizar soluciones de problemas directamente por la ciudadanía y no simplemente promover la discusión informal con promesas de influencias posibles en la arena política formal.

Con ello se intentaría combinar las ventajas del aprendizaje local y el autogobierno, con las ventajas del aprendizaje social más amplio y la mayor responsabilidad política que se produce cuando los resultados de algunas experiencias concurrentes se anexan para permitir el control público de la gestión de gobierno. De cualquier manera, tres son los tópicos que destacaré al respecto para la profundización de la democracia y la ampliación de los derechos de ciudadanía. Primero, tal participación directa es importante en la medida en que canaliza conocimiento y valores locales relevantes en la toma de decisiones. Segundo, ello permite, diseñar una agenda que haga posible la deliberación sobre las áreas prioritarias de codecisión (políticas sanitarias, educación, seguridad y salud ambiental).²³

Por último, las decisiones deliberativas necesitan coordinación entre las partes (comunidades, las municipalidades, los estados y el ámbito nacional) para el proceso de toma de decisiones y, sobre todo, para el establecimiento de corresponsabilidades futuras en el marco de un proyecto nacional.²⁴ En este sentido, en lugar de limitar la actividad participativa del ciudadano a la función periódica de legitimar el ejercicio estatal del poder político, ella debe ser fijada permanentemente en el modelo de la opinión pública democrática y entenderse como una fuente de todos los procesos de decisión políticos.

El desarrollo y la consolidación de una política deliberativa depende también de una ciudadanía colectiva capaz de acción, de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente (Contreras Natera, 2001: 21).

²³ Experiencias recientes han demostrado que las iniciativas que se dirigen hacia temas como la educación, la seguridad comunitaria y la administración de ecosistemas, han contribuido a crear una ciudadanía atenta a la búsqueda de conocimientos técnicos como para dialogar con los funcionarios públicos sobre cuestiones tan complejas como administrar escuelas o salvar especies en peligro de extinción (Santos, 2001; Falk, 2001).

²⁴ Es indispensable desarrollar mecanismos para la transparencia, tales como los bancos de datos abiertos que almacenen registros, planes, auditorías, reportes de unidades locales, así como registros de libre acceso público a las deliberaciones. Estos mecanismos podrían facilitar la tarea de escrutinio, evaluación y, en casos necesarios, de presión correctiva por parte de ciudadanos (as) interesados (as) y grupos de interés.

Si en alguna ocasión la pasividad ciudadana pudo haber favorecido el desarrollo de la pericia gubernamental, las capacidades de la administración centralizada son ahora cada vez más cuestionadas a medida que las tareas se tornan más complejas.

En todo caso, otro tópico a destacar es la ausencia reflexiva de amplias discusiones sobre los efectos de la economía informacional en el debate público sobre la descentralización. Obviamente, la economía emergente discurre y está aparejada de profundas contradicciones en todas las sociedades del sistema mundial y ocurre en el marco de una intensificación de la entropía social y ecológica. Mas, sin embargo, plantea un cambio sustantivo en la articulación y participación de los actores nacionales, regionales y locales (con estrategias contradictorias, yuxtapuestas y fragmentadas), al doble desafío que enfrentan los países. Por un lado, adecuar las instituciones a los cambios de la pujante dinámica interna y, por otro, fortalecer los territorios, sus potencialidades y actores en el marco de los cambios de la economía informacional.

Las nuevas formas de territorialidad son tanto más complejas, cuando el ambiente internacional de competitividad empuja a las firmas a tener estrategias de geometría variable, en el plano espacial como en los demás campos. Frente a esta lógica fractal se plantea la necesidad de pensar el territorio en términos de territorios redes, más bien que como territorios-zonas homogéneos. Las dinámicas territoriales tienen, sin embargo, consecuencias en la intensificación de los procesos de concentración demográfica y suburbanización, con la consiguiente acumulación y agudización de los efectos de dichos procesos. Las múltiples transformaciones que en la actualidad se suceden consolidan una dimensión territorial con nuevos paisajes de segregación urbana y nuevas formas de exclusión social (Contreras Natera, 2000:4, 48).

El derecho al territorio –como espacio ecológico, productivo y cultural– es una nueva exigencia política. Esta exigencia está promoviendo una importante reterritorialización, es decir, la formación de nuevos territorios motivada por nuevas percepciones y prácticas políticas. En resumidas cuentas, para la consolidación de la descentralización como una forma de profundizar la democracia, habría que considerar, tanto la construcción de públicos (ciudadanos) deliberativos, informados y democráticos, como repensar el territorio (sus identidades socioterritoriales, intereses y expectativas) en toda su complejidad actual. Una de las grandes necesidades de las formas de gobierno democráticas modernas es recuperar el sentido de diferenciación significativo, de tal manera que sus comunidades parciales, ya sean geográficas, culturales u ocupacionales, puedan llegar a ser centros

importantes de ocupación y actividad para sus miembros, en una forma que conecte a éstos con el todo. De cualquier manera, es necesario llamar la atención sobre la importancia que tiene para pensar la democracia contemporánea la reinención de lo social desde una micropolítica del desarrollo local. En tales circunstancias, tenemos que reconstruir la red asociativa bajo nuevas condiciones de libertad e igualdad.

En cualquier caso, el debate sobre la descentralización como proceso y el federalismo como principio de organización cobra singular importancia para el fortalecimiento de un diseño institucional democrático. Lógicamente, la descentralización en sí no es deseable sólo como instrumento de democratización, también lo es para mejorar la eficiencia de los servicios ofrecidos por el aparato estatal. Concebir la descentralización como un proyecto nacional de cambio económico, social y político y hacerlo funcionar de manera satisfactoria con respecto al equilibrio entre los diversos niveles de gobierno del Estado, la autonomía fiscal y la democracia, resulta un reto insoslayable para el futuro republicano del país.²⁵

Parece deseable que el proceso de descentralización no se interrumpa en el nivel estatal, sino que exista una descentralización dentro de la descentralización que dé mayores capacidades de decisión a los municipios, comunidades y ciudadanía en general. La descentralización así concebida está íntimamente conectada con los incipientes procesos de democratización de las sociedades contemporáneas. Obviamente, para la construcción de un federalismo cooperativo y eficiente se requieren dos condiciones indispensables:²⁶ 1) consolidar y profundizar la descentralización político-administrativa y 2) fomentar la cooperación reflexiva y la codecisión en asuntos federales.

De allí la importancia de la arquitectura final del Consejo Federal de Gobierno. Resulta entonces indispensable para la actualidad política del país, reactivar los instrumentos jurídicos que permitan establecer mecanismos

²⁵ A partir de la filosofía de federalismo cooperativo que prevalece en la Constitución de 1999, es plausible proponer qué figuras como el situado, las asignaciones especiales y el Fides tendrían que tomar un giro más orientado hacia la profundización de la descentralización. La factibilidad de una cultura intergubernamental cooperativa sólo será posible cuando se internalice la noción de que los recursos generados por los tributos de administración centralizada no pertenecen exclusivamente al gobierno central, sino que deben ser derramados en toda la extensión geográfica del territorio venezolano, de acuerdo con una combinación de criterios redistributivos, de eficiencia en la asignación de los recursos y respetando la necesidad del desarrollo socioeconómico balanceado, entre otros objetivos nacionales (Barrios, 2001:10).

²⁶ El federalismo como doctrina y como modelo político se propone distribuir el poder del Estado según un eje vertical de instituciones superpuestas y vincular a las unidades federadas entre sí, de manera que sea compatible *la persecución de objetivos comunes* con la preservación de la integridad respectiva de las partes. Mediante la institucionalización del principio del gobierno compartido, el

adecuados para la consolidación de la democracia en Venezuela. En todo caso, el replanteamiento de debate sobre el Consejo Federal de Gobierno tiene que realizarse, considerando sus alcances, limitaciones y perspectivas futuras. Pero, además, se requiere fomentar prácticas deliberativas amplias que permitan discernir sobre el federalismo posible que podemos construir y en definitiva consolidar la descentralización como política nacional y democratizadora de la sociedad venezolana. Obviamente, el debate sobre la democracia adquiere singular relevancia para la vida política del país. Aunque habría que interrogarse: ¿Es todavía posible y deseable para los distintos actores políticos un debate sobre la democracia? ¿El grado de polarización de la sociedad venezolana y la profundización de la *crisis de lo político es un obstáculo insalvable?*

A manera de reflexión final.²⁷ En Venezuela podemos reconocer en los actuales procesos sociopolíticos y culturales la presencia de una suerte de péndulo asimétrico entre autoritarismo y democracia. El futuro y la viabilidad de la democracia en el país depende del resultado del choque de fuerzas entre las tendencias democratizantes (ampliación de los derechos ciudadanos y profundización de la democracia) y las tendencias autoritarias (vinculadas a las estrategias político-económicas del neoliberalismo) que hoy operan con mucha fuerza en Venezuela. En todo caso, lo que podríamos lamentar es la inexistencia de un debate político-territorial lúcido y minucioso sobre el destino del país, susceptible de prender la imaginación ciudadana y potenciar las múltiples y extendidas prácticas comunitarias del pueblo venezolano.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, Bruce (1999). *¿Un neofederalismo?*, en Jon Elster y Rune Slagstad, ed., *Constitutionalismo y democracia*. México, FCE-CNCPAP.
- Álvarez, Ángel; Julio César Fernández y Antonio Quintín (1999). *Los desafíos de la institución presidencial en Venezuela: gobernabilidad democrática y reforma constitucional del sistema de gobierno*. Caracas, CLAD y IEP-UCV.

federalismo tiende a consagrar la negociación interterritorial como instrumento para la consecución de *finés políticos globales*. Su estabilidad depende, pues, de un complejo sistema de lealtades y afinidades recíprocas, de una *cultura política democrática*, en definitiva, cimentada en la *mutua confianza entre actores y en la negociación transparente* (Colom, 1998:278).

²⁷ El debate pendular sobre democracia y tecnocracia abierto en 1989 se ha profundizado en los últimos tres años. Los desgarradores empujes de las luchas sociales, su recualificación y multiplicación no han cesado de transformarse. La nueva política (deliberativa) dirigida a la conquista de espacios de libertad, creatividad y democracia no encuentra todavía asidero. De allí que la crisis de lo político, evidenciada en 1989, persista en sus manifestaciones sociales y culturales fundamentales.

- Barrios, Armando (1998). «Las finanzas públicas de los estados de Venezuela», en de la Cruz, Rafael, coord., *La descentralización en perspectivas: federación y finanzas públicas*. Caracas, Ediciones IESA.
- Barrios, Armando (2001). «La descentralización en Venezuela». Caracas, mimeo.
- Barrios, Sonia (2000). «Áreas metropolitanas: ¿qué ha cambiado? La experiencia de la Caracas metropolitana», *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, pp. 51-84, Caracas.
- Brewer-Carías, Allan (1991). «La descentralización política en Venezuela: 1990, el inicio de una reforma», en Nohlen, Dieter, ed., *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2000). «Transformaciones en el trabajo, diferenciación social y fragmentación de la metrópoli: el área metropolitana de Caracas», *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, pp. 85-119, Caracas.
- Castells, Manuel (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid, Alianza Editorial.
- Castells, Manuel y Peter Hall (1994). *Las tecnópolis del mundo: la formación de complejos industriales del siglo XXI*. Madrid, Alianza Editorial.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1998). *Sociedad civil y teoría política*. México, FCE.
- Colom, Francisco (1998). *Razones de identidad: pluralismo cultural e integración política*. Barcelona, Editorial Anthropos.
- Contreras Natera, Miguel Ángel (1999). «Topografía de procesos y conceptos. Globalización, mundialización y Kairós transformacional», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. V, n° 1, enero-junio, pp. 149-176, Caracas.
- Contreras Natera, Miguel Ángel (2000). *El posdesarrollo en la búsqueda de un regionalismo crítico*. Caracas, Ediciones Cendes, Serie Mención Publicación.
- Contreras Natera, Miguel Ángel (2001). «Ciudadanía, pluralidad y emancipación: perspectivas democráticas de un debate en ciernes», *Cuadernos del Cendes*, año 18, n° 48, septiembre-diciembre, pp. 1-41, Caracas.
- Falk, Robert (2001). *La globalización depredadora: una crítica*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- Fernández, Julio César (1993). «Alcances y perspectivas de la descentralización político-administrativa», en Descentralización y Federalismo, *Revista Contribuciones*, n° 4, Buenos Aires, Konrad Adenauer-Ciedla.
- Gómez Calcaño, Luis (1997). «Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina», *Cuadernos del Cendes*, año 14, n° 36, septiembre-diciembre, pp. 11-34, Caracas.
- Gómez Calcaño, Luis y Thanalí Patruyo (2000). «Entre la esperanza popular y la crisis económica: transición política en Venezuela», *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, pp. 199-246, Caracas.

- González de Pacheco, Rosa Amelia (2001). «Reforma del Estado y descentralización en Venezuela: percepciones y comportamiento del votante», en Carrasquero, José Vicente; Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, CDB Publicaciones y RedPol.
- Jugemann, Beate y Marianela Carrillo (1999). «Privatización, descentralización y revalorización local: el caso de Los Pijiguaos en el estado Bolívar», *Cuadernos del Cendes*, año 16, n° 40, enero-abril, pp. 21-52, Caracas.
- Lalander, Rickard (1999). «Descentralización, oportunidades políticas y tensiones intragubernamentales en Venezuela (1989-1998)», *Cuadernos del Cendes*, año 16, n° 40, enero-abril, pp. 81-112, Caracas.
- Levine, Daniel (2001). «Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela», en Carrasquero, José Vicente; Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, CDB Publicaciones y RedPol.
- Linares Benzo, Gustavo (1995). *Leyes nacionales y leyes estatales en la federación venezolana*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- López Maya, Margarita (1997). «El repertorio de la protesta popular venezolana entre 1989 y 1993», *Cuadernos del Cendes*, año 17, n° 43, enero-abril, 109-130, Caracas.
- Mascareño, Carlos (1992a). «Relatoría. Estrategias financieras para las gobernaciones», en GAAD Proyecto Ven/90/018/PNUD-Cordiplan, *Estrategias financieras para las gobernaciones*, Cuaderno Técnico 4, Caracas.
- Mascareño, Carlos (1992b). «Hacia nuevas formas de gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas», en Simposio *Modernización de las Gobernaciones: avance y perspectivas*. Barquisimeto. Varios editores.
- Mascareño, Carlos (1996). *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*. Caracas, Ediciones Cendes, Serie Mención Publicación.
- PNUD/BM/BID (1999). *La descentralización: diálogo para el desarrollo*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Preuss, Ulrich (2000). «La construcción del poder constitucional para la nueva polis», en *Metapolítica*, vol. 5, n° 15, julio-septiembre, pp. 32-51, México.
- Prud'homme, Rémy (1995). «The dangers of decentralisation». *The World Bank Research Observer*, vol. 10, pp. 201-220.
- Ramousse, Didier (1996). «Dinámica espacial y territorios en el marco de la globalización», en Pirela, Arnoldo, ed. *Cultura empresarial en Venezuela: la industria química y petroquímica*. Caracas, Fundación Polar-Cendes.
- Santos, Boaventura (2001). *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Sonntag, Heinz y Thais Maignon (1995). «La reforma del Estado: entre la tecnocracia y la democracia». Caracas, mimeo.
- Vásquez Barquero, Antonio (1999). «Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local», *Cuadernos del Cendes*, año 16, n° 40, enero-abril, pp. 1-20, Caracas.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE LAS REALIDADES EMERGENTES. NOTAS PARA LA DISCUSIÓN*

Carlos Mascareño

Introducción

Como se sabe, la conceptualización y el desarrollo instrumental de las políticas públicas se ubican en un momento en el cual la consolidación del Estado de bienestar como forma universal para garantizar la existencia humana, exige una plataforma para organizar las acciones que los gobiernos deberían desplegar en procura de mayores niveles de satisfacción para los ciudadanos y sus crecientes derechos. En consecuencia, la época de la segunda posguerra, con toda la influencia de las innovaciones tecnológicas, fue momento propicio para que la plataforma en cuestión surgiera de manera asociada al esplendor del *welfare State*. De allí que se pueda afirmar que las políticas públicas son funcionales a las exigencias de este Estado. Por ello, la elaboración de nuevas y renovadas propuestas han acompañado a la búsqueda del mejoramiento de las acciones de los gobiernos a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, aquel Estado benefactor que ofrecía grandes certezas a las sociedades contemporáneas, ha ido disminuyendo su capacidad de respuesta ante las exigencias crecientes de la sociedad, con lo cual, desde los años setenta, comenzaron a emerger severas críticas a sus verdaderas posibilidades. Con ello, la disciplina de las políticas públicas también entró lógicamente en crisis, toda vez que el objeto al cual se asociaba dicho instrumental respondía cada vez menos a las expectativas para el cual había

* Este artículo aparece publicado en la revista *Cuadernos del Cendes*, año 20, n° 52, enero-abril de 2003.

sido concebido. Llegado este momento, en el inicio del siglo XXI, continúa el debate crítico alrededor de las posibilidades del Estado del bienestar y, a su vez, de las posibilidades de superar las constantes fallas de los gobiernos, a pesar del permanente desarrollo de instrumentos de gestión pública. Además, hoy se reconoce la emergencia de nuevas realidades diferentes a aquellas con las que se lidió en los años cincuenta y sesenta, revestidas de gran complejidad y altos niveles de incertidumbre. En consecuencia, estamos asistiendo a un momento en el cual el Estado benefactor se encuentra en crisis severa, a la vez que, por una parte, continúan los esfuerzos para diseñar mejores tecnologías de gestión que permitan actuar sobre los asuntos públicos y, por la otra, se imponen nuevas lógicas sociales que demandan visiones diferentes frente a las necesidades de la sociedad.

La simultaneidad de la crisis, el desarrollo de nuevas tecnologías de gestión pública y la emergencia de realidades complejas, nos invade de interrogantes de difícil solución bajo los paradigmas heredados del Estado de bienestar. Ante ello, el instrumental de las políticas públicas enfrenta no sólo un problema de diseño, sino, más allá, una situación en la cual pudiera estar planteada su transformación.

El presente artículo aborda la discusión acerca de la presencia e interacción de los factores enunciados, sin pretender arribar a prescripciones sobre los futuros diseños de las políticas públicas. Aspira solamente a ofrecer una orientación para el abordaje de una discusión compleja, que apenas comienza. Para tales efectos se desarrolla, en primer lugar, un análisis de los principales rasgos de la crisis del Estado de bienestar; posteriormente, se presenta la discusión existente alrededor de las recientes innovaciones para la gestión pública que, como el *new public management*, han surgido en auxilio de las fallas de los gobiernos y, en consecuencia, de la efectividad de las políticas públicas. En tercer término, se presentan las características principales de algunas realidades emergentes que afectan la efectividad de las políticas públicas y, finalmente, se ofrecen unas precisiones finales sobre la nueva sustantividad de las políticas públicas.

Crisis del Estado de bienestar y de la gobernabilidad social

El Estado de bienestar constituye el marco fundamental en el cual cobra vida la disciplina de las políticas públicas. En consecuencia, su crisis, con la inevitable incidencia en las capacidades de gobernabilidad, deter-

minan, inequívocamente, crisis en el instrumental y visiones que sobre las políticas públicas se construyeron durante la segunda mitad del siglo XX.

El punto central de la discusión en ese sentido, refiere al hecho de que el Estado de bienestar, al asumir la compensación social universalizada, ha tendido a no dejar nada fuera: siempre aparecen nuevas carencias que son incorporadas por éste y así hasta el infinito. En un primer momento, las «disfuncionalidades» de la sociedad industrial podían ser controladas por medios políticos, siendo el Estado benefactor una de sus representaciones básicas. Dado que los recursos finitos de los que dispone la política no son suficientes para enfrentar los costos crecientes de este modelo, ella queda expuesta a realidades que cambian imprevisible e irremediamente y que se originan en su propio seno, es decir, la política culmina ocupándose de realidades autoproducidas, las cuales contienen insatisfacciones sociales que escapan a sus límites (Luhmann, 1997).

Es así como el Estado de bienestar se ha caracterizado por pretender dotar de extensas prestaciones sociales a inmensas capas de la población, enfrentando costos crecientes y acelerados, asociados al constante descubrimiento de problemas que competen a la autoridad pública. Todo ello sucede bajo el cobijo de los logros institucionales del moderno Estado: la Constitución y la domesticación democrático-jurídica del poder arbitrario. No se trata entonces de cuestiones banales que deban ser desechadas, toda vez que esos logros representan una abierta superación cultural de la sociedad respecto a los regímenes arbitrarios y estratificados que le antecedieron. Se trata, más bien, de pensar acerca de cómo superar o alterar la pretendida y exagerada autovaloración del Estado benefactor como mecanismo de inclusión total, mirando más allá de su autorreferencia hacia el entorno, hacia los demás subsistemas funcionales de la sociedad, en los cuales podrán existir soluciones a los problemas de exclusión que no pueden enfrentar, por sí mismos, las tradicionales estructuras que le han sido funcionales. Se trata, en definitiva, de distraer al sistema benefactor de su relación reflexiva consigo mismo (*Ibid*).

Las dificultades del *welfare State* para mantener su eficacia y eficiencia, pueden evaluarse a partir de dos niveles de interpretación: uno que incorpora un enfoque economicista de la crisis del bienestar y otro que hurga en las raíces de las contradicciones de los estados modernos.

En la primera vertiente se encuentran las crisis financieras, de legitimidad y eficacia de los sistemas de seguridad social y protección, las cuales se derivan de una caída del crecimiento económico y la productividad que

permitieron los excedentes de recursos para mantener la extensión constante de las prestaciones sociales. Sin embargo, siendo la base de financiamiento obviamente importante para mantener el bienestar, pareciera que su expansión y consolidación (en tanto representación de inclusión total de la sociedad), ha dependido más de los factores políticos e ideológicos que estuvieron en su origen (Ochando Claramunt, 1998).

Siendo así, los parámetros que destacan en esta perspectiva tienen su origen, por una parte, en la ruptura del pacto político social que fundamentó la institucionalización del Estado en Europa y, por la otra, en los límites del Estado como mecanismo de regulación social. Tales parámetros apuntan hacia cambios en las formas de intervención estatal que afectan su legitimidad, cambios del proceso productivo que alteran las relaciones de poder preexistentes, surgimiento de limitaciones de la democracia liberal y, con ella, del sistema de partidos políticos para garantizar los mecanismos de representación (Offe, en *ibid.*), las crisis de los partidos, de izquierda o derecha, para responder a los cambios políticos sociales y económicos y, finalmente, los cambios culturales que introducen nuevos valores sociales que alteraron los criterios de valoración del Estado de bienestar. A pesar de los inequívocos síntomas de crisis, éste, en tanto mecanismo funcional a la producción capitalista, pareciera irreversible como medio de redistribución, ante lo cual se observan constantes medidas de adaptación programáticas de sistemas mixtos, cambios en los procesos de gestión y decisión, antes que asomar siquiera alguna amenaza para su desmantelamiento (Ochando Claramunt, 1998).

Tanto los argumentos liberales como los neomarxistas, a pesar de sus claras diferencias, coinciden en la existencia de una distorsión sistémica en la acción de gobierno. En la primera visión, la inflación de las demandas de los ciudadanos al sistema político generó una «sobreoferta» del Estado, no existiendo entonces criterios de eficiencia que hicieran objetivable su acción, con lo cual la planificación racional de las políticas administrativas se convierte más en respuesta a situaciones coyunturales y mucho menos en premisas de largo plazo; con ello, disminuye ostensiblemente la legitimidad general del sistema. El argumento neomarxista apunta hacia la existencia de una contradicción profunda entre la lógica del capital y la limitada acción política del Estado, cuyas políticas fiscales apenas tendrían efectos en la esfera distributiva, con lo cual el Estado queda atrapado entre los reclamos de las masas y las exigencias del proceso acumulativo. Por ello, éste termina asumiendo la responsabilidad de un conjunto de

problemas sobre los cuales no posee control directo en los medios para resolverlos (Vallespín, 2000).

Los enfoques mencionados han tenido la virtud de advertir que «algo pasa» en la acción del gobierno, impedido para lidiar con sus contradicciones internas. Sin embargo, al estar dichos enfoques anclados de manera excesiva sobre una imagen reificada de las fronteras entre el Estado y la sociedad, apoyaron su argumentación sobre el paradigma jerárquico según el cual se suponía que las disposiciones del Estado serían capaces de «someter» a la sociedad. Era necesario advertir, en consecuencia, que estaba surgiendo –desde los años setenta– una crisis de dirección jerárquica, en la cual la acción de gobernar no se reducía a la «gobernación por el gobierno», sino, más allá, surgían formas de gobernación de la sociedad con el gobierno y sin él. Esto es, quedaban en entredicho las clásicas formas e instrumentos de acción de gobierno a través de la planificación social que establecía objetivos, delimitaba medios, utilizaba criterios de eficacia y eficiencia y agregaba formas de coordinación para obtener resultados globales óptimos. Tal manera de «intervención» de la sociedad se ha enfrentado a la tozuda realidad que hoy impone: a) distintas lógicas o criterios de racionalidad según el ámbito de referencia,¹ b) el creciente pluralismo social, organizado corporativamente y de manera asimétrica, c) la descentralización y fraccionamiento creciente de los órganos estatales y la autoridad pública, d) la debilidad de los órdenes causales a la hora de organizar la decisión, lo que limita la teoría de la acción racional y e) los límites de la acción estatal dentro de las fronteras nacionales, toda vez que existen actores inmunes a su acción directa que se ubican en el plano mundial. No se trata con ello de postular la desaparición del Estado; su capacidad unificadora seguirá siendo pieza vital en el soporte de las sociedades contemporáneas, sobre todo a la luz del desglose global. Se trata, más bien, de apuntar a una crisis severa del paradigma de la acción de gobierno que acompañó al Estado de posguerra, lo que remite, forzosamente, a cambios en la forma del ejercicio del poder del Estado (*Ibid.*).

Volvamos al punto inicial: ciertamente, la sociedad del siglo XX estuvo acoplada a un tipo de coordinación de sus problemas caracterizada por el Estadocentrismo asociado al *welfare State* para el cumplimiento de los fines sociales y la garantía de la procura existencial (García Pelayo, 1980).

¹ Al respecto de la diferenciación funcional en la sociedad moderna, es de gran utilidad el trabajo de Niklas Luhmann titulado «La diferenciación social» (pp. 71-98), publicado en el libro del autor *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, editado por Trotta, Madrid, 1998.

Dicho pensamiento, que devino en voluntarismo para la toma del poder social como acto automático de la política social del Estado (Pérez Baltozano, 1997), entró en absoluta crisis desde hace por lo menos tres décadas. Por su parte, la reacción del mercado como mecanismo de coordinación social que pretendió resolver las insuficiencias del Estado de bienestar, también asomó sus deficiencias. Si bien la estabilidad macroeconómica, la competencia, la reducción del aparato estatal y el mejoramiento de los servicios públicos eran condiciones necesarias, resultaron ser no suficientes, por lo que el argumento de la dicotomía Estado-mercado tampoco logró explicar el problema de la creciente complejidad de la sociedad (Messner, 1999).

En esta perspectiva, las sociedades modernas están tendiendo a la creación de sistemas de decisión conjuntos o redes políticas pluralistas, que suponen soberanías compartidas y ejercen un tipo de conducción social mediante redes como mecanismo autoorganizado, con estructuras que integran intereses y se convierten en medios «blandos» de conducción (*Ibid.*).

La nueva situación apunta hacia el desarrollo de nuevas formas de gobernabilidad, en las cuales los asuntos públicos surgen a partir de comunidades con membresías restringidas y con interdependencia horizontal y vertical. Tales redes representan un proceso continuo donde funcionan los sistemas de poder, las metas, las coaliciones, los intercambios, las reglas de juego y la reproducción (Evans, 1998). A su vez, esta forma emergente de conducción de lo social obedece a patrones de borrosidad (Orellana, 1999), a perfiles imprecisos, móviles, en los cuales el grado de pertenencia no es dicotómico, sino gradual. La emergencia de las redes como forma de coordinación social es la expresión, en consecuencia, de la fragmentación de la procura existencial en múltiples ambientes y autopoieticas² formas de agregación de intereses sociales (Mascareño, 2001).

¿Dónde queda entonces el papel del Estado en las nuevas instituciones de coordinación social? «A las tareas estatales clásicas, cuyo portador ya no suele ser el Estado nacional unitario, sino un sistema político-administrativo de diferentes niveles, se agregan ahora más y más las tareas de gestión de la interdependencia social. Formular el problema de la interdependencia permite definir los contenidos de las funciones de la política: la

² La idea de autopoiesis para entender los sistemas sociales fue desarrollado por Luhmann (ver el prefacio a la primera edición en español de su obra *Sistemas sociales*), tomando el concepto original de Maturana y Varela, quienes lo crearon para comprender a los sistemas vivientes (ver «El árbol del conocimiento»).

gestión de la interdependencia sistémica. De hecho vemos que, bajo la influencia de la teoría de la modernización, el debate en torno a la teoría del Estado se desplaza hacia las tareas de coordinación» (Mayntz, citada por Lechner, 1997:15). Estamos ante un franco desplazamiento de las relaciones sociales fuertes y estables por vínculos flexibles, lo cual parece concordante con el desarrollo acelerado de redes sociales. Ellas terminan siendo un vínculo resaltante entre la subjetividad de las personas y los subsistemas funcionales de la sociedad (Lechner, 2000). En el marco del debate en cuestión, la reflexión acerca de las complejas tareas de coordinación en las sociedades contemporáneas ha dado lugar al surgimiento y utilización del término *governanza* moderna, entendido como un nuevo modo de gobernar, más cooperativo, en donde el Estado ya no ejerce su autoridad plena y en donde se imponen redes políticas que facilitan los consensos negociados para la formación de las políticas (Mayntz, 2001).

Complejidad, flexibilidad, coordinación social mediante redes, complementación entre Estado y mercado, cooperación, descentralización y pluralidad, parecerían ser los términos que definen hoy los problemas de gestión de la procura existencial. Pero, ¿cómo hacer para reponer la credibilidad (efectividad) en los estados de bienestar a partir de soluciones «blandas» como las redes, si está en juego la integración social como un todo?

Habría que mirar –postulan algunos autores– a través de lentes diferenciados en los intentos de reconstrucción de ese modelo distributivo, ahora en función de un paradigma constitutivo a partir de la disolución de las bases keynesianas que estuvieron vigentes durante la segunda mitad del siglo XX. Para ello es necesario entender que en el modelo anglosajón de bienestar o residual, la gestión de la fuerza de trabajo es central para la autorrealización individual; en el caso de los estados corporativos se trata de devolverle al *welfare State* su papel integrador y regulador de las relaciones productivas y, en otra vertiente, los regímenes universales como los escandinavos se centran en la preservación de los mayores grados de igualdad como respuesta a la crisis social (Isuani y Nieto, 2002).

Así, los diversos esfuerzos para mantener la vigencia del Estado de bienestar –con diferentes énfasis y visiones–, enfrentan restricciones estructurales que superan los límites de los conceptos tradicionales del Estado moderno, así como de sus constreñidas fronteras territoriales. Estas restricciones pueden ser englobadas en tres categorías: a) las referidas a los límites de la modernidad y, particularmente, la pérdida de confianza en los sistemas expertos, b) la tendencia a un mayor carácter mundial-global de las relaciones de la sociedad y c) las subjetividades de la modernidad en

sus cambios respecto a lo que es la calidad de vida y el concepto de desarrollo. Todas ellas enmarcan con mayor vigor la discusión sobre los modelos de bienestar y, por ende, introducen mayores complejidades e incertidumbre en su accionar.

Ciertamente, la modernización encierra evidentes paradojas, siendo la primera y más importante de ellas la creciente brecha entre el desempeño de los indicadores materiales de la vida y el sentimiento de inseguridad de la población. Así, es creciente el miedo a la exclusión, el miedo al otro, y el miedo al sinsentido de la experiencia cotidiana (Lechner, 2000:1-2). Se trata de una pérdida de confianza en el futuro como medio clave para reducir la complejidad del mundo, haciendo descender la complejidad de la realidad como tal a formas de representación, lo que permite establecer los parámetros de la vida segura (Luhmann, 1996). Es, en los términos de Giddens, la pérdida de fiabilidad en los sistemas abstractos de la modernidad, los cuales han proporcionado una gran seguridad al vivir cotidiano, inexistentes en los órdenes premodernos (Giddens, 1994). Seguramente preocupado por la evidente pérdida de fiabilidad de la modernidad, el autor antes citado introdujo la «tercera vía» como un marco para el debate futuro de la socialdemocracia en «un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas» (Giddens, 1998:38).

La segunda de las restricciones, la globalización como tendencia de la sociedad, introduce varios dilemas a resolver. No es éste el espacio para discernir sobre sus características, ejercicio que han efectuado innumerables autores durante la última década. Interesa resaltar que, en tanto realidad insoslayable, introduce indudables retos para la construcción social del futuro, tales como: a) el abordaje de bienes públicos globales (clima, biodiversidad, sistema financiero, medio ambiente en general), b) situaciones transfronterizas (migración, contaminación), c) fenómenos globales (megalópolis, crisis de ocupación), d) interdependencia (crisis económicas, comercio, pauperización), e) competencia (fiscalidad, regulación social y ecológica) y f) arquitectura de *governanza* global (democracia, legitimación, coordinación, asimetrías de poder) (Messner, 2000:44).

Si a los anteriores límites estructurales se le agregan las dificultades para definir y establecer nuevos y mejores parámetros o estándares de vida y desarrollo (tercera categoría de restricciones para mantener la vigencia del Estado de bienestar), nos enfrentamos entonces a un cuadro inédito para el ejercicio de la acción de gobierno si se compara con lo que se concibió hace cinco o seis décadas atrás. En este reto se inscriben los esfuerzos de Amartya Sen por definir las fronteras del desarrollo, ya no como

simple asunto de indicadores de crecimiento y acceso a bienes y servicios, sino, sobre todo, como la expansión de libertades reales del individuo en cuanto a oportunidad económica, libertad política, transparencia, seguridad protectora o servicios sociales (Sen, 2000). La subsistencia –afirma Bauman– se ha vuelto frágil, errática y poco confiable; de allí que esta función no sólo exige proporcionar un medio de manutención día a día, sino ofrecer seguridad existencial, que es el punto de partida de toda autonomía. Por ello, el argumento decisivo a favor de una subsistencia básica (ingreso básico) no se refiere a una obligación moral, ni a asuntos de equidad o justicia. Se trata, en definitiva, de su significación política en la restauración del espacio público-privado, toda vez que el Estado de bienestar ha perdido gran parte de su utilidad sociopolítica a partir de los consensos multipartidarios que le dieron vida (Bauman, 2001).

Como podrá concluirse, ante evidentes síntomas de crisis del modelo de bienestar y de la sustentación política que le es funcional, no puede esperarse que la idea de las políticas públicas quede indemne. Ellas, como disciplina y como instrumento, están obligadas a introducir los cambios de rigor, a tenor de las exigencias de su objeto de trabajo: el bienestar social.

En ese sentido, y por la creciente insatisfacción de la sociedad con sus gobiernos, ha surgido un fuerte movimiento intelectual cuyo propósito central es atacar las consabidas fallas (*failure government*) que se evidencian luego de la aplicación de cada política pública específica. Éste se ha transformado en una corriente que postula una nueva forma de gestión de los asuntos públicos y que, de manera genérica, ha recibido el nombre de *new public management*. Por su importancia en la conducción de las organizaciones públicas en los últimos diez años, se dedica la siguiente sección a su discusión y análisis crítico.

El antídoto al *failure government*: the new public management

Los analistas del funcionamiento de los gobiernos a finales del siglo XX, enfrentados a las recurrentes y evidentes crisis de los estados para garantizar la solución de urgentes problemas, encontraron en el *new public management* (NPM) una fuente de inspiración para postular la superación de los males crecientes de las políticas públicas. Puede afirmarse que esta nueva modalidad de prescripción para el funcionamiento de las estructuras públicas, resultó ser un enfoque microorganizacional que apuntaba a enfrentar las limitaciones de los análisis y propuestas de políticas públicas.

En este sentido, es de interés estudiar las principales características de la propuesta, en sus versiones europea y norteamericana, para, posteriormente, abordar las que han sido sus limitaciones más evidentes.

El NPM europeo

En los países europeos, el diagnóstico acerca de las fallas de los gobiernos se soportaba sobre una argumentación según la cual la presión económica y social sobre las instituciones del Estado estaba determinando la introducción de métodos del *management*, toda vez que esas presiones estarían produciendo cambios reales en la provisión de los servicios, por lo menos a nivel de retórica y discurso ideológico de los gobiernos. Las principales presiones tenían su origen en diferentes circunstancias, tales como las crisis cíclicas presupuestarias, la demanda de mejor calidad de servicio por parte de la ciudadanía, la competencia de Europa con EE UU, Asia y Europa del Este, lo que se traducía en un fuerte reclamo por un Estado más efectivo y la incidencia de las visiones ideológicas y políticas que reclamaban por reducir el rol del Estado en los asuntos públicos (Flynn y Strehl, 1996a).

Ante ello, diversos países incorporaron nuevas prácticas de gestión con miras a aliviar el funcionamiento del aparato público e intentar enfrentar las presiones que amenazaban con restringir aún más la aceptación del Estado. Un tema común era la descentralización de responsabilidades y autoridad a los gobiernos subnacionales, medida que redundaría en una mayor autonomía gerencial y el incremento del *accountability*. No siendo la descentralización un fin en sí mismo, era fundamental resolver problemas, tales como si estaba o no separada la confección de las políticas públicas de la prestación de los servicios y hasta dónde llegaba, en consecuencia, la autonomía de los gobiernos territoriales para asumir riesgos y decisiones. Un segundo tema, objeto de un largo y controversial debate, era la idea y la práctica del *accountability* y sus interdependencias entre el sistema administrativo y el sistema político: ¿Quién rinde cuenta a quién de qué?, eran ambigüedades que deberían abordarse si realmente se deseaba establecer una mejor relación con el ciudadano. Un tercer énfasis en las nuevas prácticas de gestión pública europeas para la última década del siglo XX, se orientaba hacia el desarrollo de la gerencia de los recursos humanos, reconocida como una de las más importantes contribuciones al éxito de la ejecución de las políticas y prestación de los servicios. En este

campo, los diferentes países enfatizaban la incorporación de las nuevas técnicas gerenciales e instrumentales vinculadas a los cargos y orientadas al cambio, para lo cual sería necesario resolver los conflictos que surgían con las estructuras tradicionales del Servicio Civil, atrapado en leyes y normas que inhibían el liderazgo y la motivación. Finalmente, el otro cambio importante que traducía la implantación del *new public management* en Europa, era la orientación del proceso presupuestario hacia los resultados (*outcome*), con sistemas plurianuales del ciclo presupuestario. Con ello sería posible desarrollar sistemas de información de costos por procesos y transformar la visión de *inputs* a *outputs* al enfatizarse el logro de la misión, el desarrollo de planes de negocios y la medición de fines y objetivos (Flynn y Strehl, 1996b).

A la par de los cambios en los enfoques de gestión antes señalados, en Europa se han publicitado ampliamente las prácticas para implantar políticas de calidad en el funcionamiento del sector público. Éstas surgieron como estrategias incrementales para impulsar las reformas de dicho sector. Siendo las estructuras de gobierno áreas de conflicto y poder, tales intentos aparecieron como formas de legitimar su eficacia ante los crecientes reclamos de los ciudadanos. En este sentido, el énfasis en la orientación hacia el consumidor como foco de los procesos de calidad, obligaba a la reincorporación del ciudadano como sujeto de prácticas democráticas y elemento central en las políticas públicas, lo que generaba renovados conflictos entre burocracia y sociedad. Para algunos analistas, en todo caso, era más importante la presencia ciudadana en la estructuración de las políticas y menos la precisión técnica en la implantación de las estrategias de indicadores de calidad (Bouckaert, 1995).

En el caso británico, en particular, muchas de las iniciativas para mejorar la calidad de los procesos de gestión pública resultaban de naturaleza cosmética, limitadas por políticas preestablecidas y con pequeños o ningún esfuerzo real para democratizar y abrir el sector público hacia nuevas realidades externas, con lo cual se hacía necesario aproximaciones más críticas a las bondades del instrumental que imponían los gurús de la gerencia (Martínez y Kirkpatrick, 1995).

Muchos de los cambios que se intentaban introducir en el funcionamiento del sector público europeo, surgieron bajo el influjo de las propuestas de reformas thatcherianas de los años ochenta, administración británica que introdujo una nueva agenda política para reemplazar a un *welfare State* monolítico por otro adelgazado, competitivo y plural, con servicios de salud, vivienda y educación expuestos a la competencia del mercado y

con fuerte énfasis en la eliminación de la burocracia, la simplificación y descentralización, y la necesidad de orientarse hacia los usuarios. Tal visión se sustentaba en el diagnóstico según el cual el *welfare State* había sido capturado por los burócratas del Servicio Civil, impidiendo la experimentación y la innovación y salvaguardando sus intereses por expandir los servicios maximizando los presupuestos (Rao, 1996).

La «reinención» del gobierno norteamericano

Un punto de inflexión en el ascenso del *new public management* como enfoque para el tratamiento del desempeño de lo público, lo representó la aparición del libro *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. La edición en español, junto con la norteamericana original, constituyeron verdaderos récords de venta en el mercado de funcionarios y analistas públicos del mundo, ansiosos por descubrir las revelaciones que resolverían los males del gobierno y su creciente descrédito en la sociedad. Osborne y Gaebler (1994), autores del libro, basaron su éxito en la sistemática y didáctica búsqueda y exposición de casos de instituciones públicas estadounidenses que mostraran avances significativos en su desempeño y en la solución de problemas públicos. Su inspiración fue el mismo diagnóstico que se asomaba insistentemente para señalar el fracaso de las políticas públicas: el descrédito creciente del gobierno norteamericano, «reinventado» durante el período 1900-1940 (en la era de progreso del Estado de bienestar) y que devino en burocracias perezosas y centralizadas, preocupadas por las reglas y regulaciones, que ya no era funcional para la sociedad de finales del siglo XX.

La crisis de confianza de Estados Unidos en el gobierno –decían los autores– había convertido en una próspera industria los libros de políticas públicas, los cuales, en su mayoría, se centraban en qué debería hacer el gobierno y, sobre todo, en cómo debería funcionar Washington (*Ibid.*: 22). Las prescripciones de la «reinención» apuntaban hacia caminos similares al *new public management* europeo (y particularmente británico) según los cuales (y en función de las experiencias estudiadas) las nuevas instituciones públicas deberían ser directas, descentralizadas, innovadoras, flexibles, dúctiles, capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción, empleadoras de la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hicieran eficazmente (*Ibidem*: 26).

Así, el gobierno del futuro sería aquel que se aproximara a las siguientes características: (a) un gobierno catalizador (llevar el timón más que remar), (b) gobierno propiedad de la comunidad (mejor facultar que servir directamente), (c) gobierno competitivo (en la prestación de servicios), (d) gobierno inspirado en objetivos (cambiar las organizaciones regidas por reglas), (e) gobierno dirigido a los resultados (financiar el producto, no los datos), (f) gobierno inspirado en el cliente (satisfacer al cliente, no a la burocracia), (g) gobierno de corte empresarial (ganar en lugar de gastar), (h) gobierno previsor (prevenir y no curar), (i) gobierno descentralizado (de la jerarquía a la participación) y (j) gobierno orientado al mercado (provocar cambios a través del mercado). Aspiraban los autores que este tipo de gobierno, más que una moda pasajera, fuese un cambio inevitable, argumento que sustentaban en las transformaciones que venían observando en otros países desarrollados. Además de los cambios británicos en la era Thatcher, los suecos, por ejemplo, estaban intentando cosas parecidas. Es decir, quienes en el pasado habían dedicado sus esfuerzos a crear una estructura de bienestar estaban intentando remodelar el edificio desde dentro (*Ibidem*).

Tal fue la influencia del NPM en Norteamérica que el término ha sido definido como «un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales» (Barzelay, citado en Barzelay, 2001:9). Desde esta perspectiva, la política del NPM entró en la agenda pública para suplir las necesidades de una nueva administración que con mayor eficiencia intentara resolver los problemas públicos que enfrentaba el Estado. En ese sentido, se fue transformando, más allá de una filosofía administrativa para la gerencia, en una visión que pretendía influir en el manejo de los asuntos públicos. Tal como lo ha expresado Barzelay (2001) con mucho énfasis, la NPG, como una corriente de pensamiento dominante relativa a aspectos organizacionales del gobierno, ha dado origen a temas académicos de las políticas públicas, tanto en el campo de la doctrina como en el del análisis explicativo de opciones de políticas y cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno.

Es comprensible, entonces, cómo la idea de reinventar el gobierno se convirtió en un producto de exportación, influenciando la imaginación de muchos conductores de políticas públicas en países tan disímiles como Australia, Suiza, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, China, Rusia o Brasil (Saint-Martin, 2001).

Mejores prácticas para el buen gobierno

Ciertamente, el influjo del NPM alcanzó altos niveles de aceptación y difusión, habiendo sido incorporado a propuestas de carácter oficial. El informe del Banco Mundial para 1997 estuvo dedicado al Estado y sus transformaciones; el énfasis central fue entonces el logro de una renovada eficacia estatal y la descentralización de la capacidad institucional del sector público para consolidar las reformas y enmarcarse hacia un cambio definitivo. Así, las mejores prácticas (*best practices*) para el buen gobierno dejaría de ser un lujo y se convertiría en un artículo de primera necesidad para el desarrollo. Los principales mecanismos para aquella transformación se orientaban hacia las mejores normas y controles que garantizaran la independencia de los poderes, la introducción de la mayor competencia, tanto hacia adentro de la administración como en la provisión de los servicios públicos, el acercamiento del Estado a la sociedad como expresión de mejor participación, las reformas en los sistemas de contratación de las funciones y la obligante descentralización de los niveles de gobierno (Banco Mundial, 1997).

Algunos autores, inspirados en Osborne y Gaebler, han intentado por su parte, desarrollar nuevos modelos para la gerencia pública. En el caso de las cinco «R», a saber: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, se presentan los conceptos de una manera racional y secuencial, como una guía a ser utilizada para la innovación y el cambio organizacional. Se trata de una promesa para un gobierno más efectivo y eficiente, con mayor capacidad de respuesta, pero, eso sí, en el largo plazo, pues tal tipo de cambios sólo pueden garantizar resultados en no menos de cinco o diez años. Las propuestas de cambios significativos en el desempeño de las agencias públicas constituye, a su vez, un intento conveniente por alterar la burocracia tradicional y su cultura (Jones y Thompson, 1999).

En América Latina, la opción de la nueva gerencia pública también fue inspiración para el desarrollo de mejores prácticas de gobierno. En Chile, por ejemplo, las medidas estructurales fueron acompañadas de la introducción de nuevos medios en la subcontratación de servicios o tareas del Estado, de cambios en el perfil del gerente público, más orientado a la acción y al cliente que a la administración y, a su vez, de la implantación de sistemas de indicadores de gestión para garantizar la adecuada aplicación de las políticas públicas, dentro de un ambiente político y organizacional en constante cambio (Álvarez Madrid, 1996).

En el marco de las grandes orientaciones de la reforma gerencialista que guió el ataque a las *failure government* para finales del siglo XX, apareció una línea de intervención dirigida a alterar sustancialmente los procesos de presupuestación para convertirlos en la base de la obtención de resultados y no sólo de control de recursos y gastos. De esta manera, distintos gobiernos, tales como los de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido o México, han incorporado reformas legales e institucionales que crean, de manera simultánea, agencias de gobierno con alto grado de autonomía en el manejo de los recursos y agencias públicas controladoras del desempeño institucional. Si bien es cierto que este cambio pretende generar espacios diferentes a los convencionales para la eficiencia del sector público, la definición misma de lo que sería el «resultado» o el «impacto» del proceso de gestión se encuentra inmerso en un debate acerca de lo que es socialmente deseable y, por lo tanto, relaciona la reforma, ya no con la base administrativa que le dio origen y sí con los valores y los criterios políticos que determinan el curso de los acontecimientos. Ello supone, en consecuencia, chocar con las redes de poder burocrático, pugna que estará en el medio de los intentos por implantar las reformas públicas basadas en los enfoques del NPM, los cuales deberán dejar de ser mecanismos cerrados y neutros y convertirse en lo que son: instrumentos y medios (Arellano *et al.*, 2000).

*Límites del new public management en la perspectiva
de la acción política*

A decir verdad, los éxitos crecientes del Estado previstos a partir de la expansión liberadora del gasto fiscal propuesta por Keynes, no han sido tales y, en su defecto, esa misma fiscalidad ha culminado socavando la capacidad de gobernar del gobierno, como lo previniera Schumpeter en 1918 (Drucker, 1994). Desde aquel entonces y en todo momento, se han intentado reformas sistemáticas para racionalizar y hacer más eficiente la acción pública. Pero, como se sabe, esta mayor eficiencia de la gestión pública, desde la perspectiva de la teoría política y ya no de la visión administrativa, deberá fundamentarse en los principios básicos de un régimen democrático, donde la responsabilidad pública de los funcionarios, el acceso de los ciudadanos a la información gubernamental, el control público de la acción de gobierno o la separación del patrimonio público del de los funcionarios, guían la actuación del gasto público y no al revés. De allí que la catalogación de «buen gobierno» no siempre vendrá dada por su efectividad y

eficiencia, sino, sobre todo, por su conexión con las grandes definiciones del poder político y de los cambios sociales. Es así como, en crítica abierta al informe del Banco Mundial de 1997 antes aludido, se acusa de reduccionista la visión del Estado allí utilizada, el cual queda vacío de política en cuanto a la construcción, ejercicio y discusión del poder, y su acción se diluye y se reemplaza por la cuestión de la administración de una determinada configuración de poder que se supone constante y donde, además, los actores significativos de la acción política son siempre estatales (Vila, 2000).

Ya en años anteriores se habían señalado los límites de las orientaciones del NPM en su afán por garantizar la corrección de las fallas de los gobiernos. Si bien se reconocía el impacto de las propuestas de la *reinención del gobierno* en las reformas de todos los niveles del sector público –al menos en EE UU–, era muy conveniente salirle al paso a la retórica gerencial que se adueñaba de la gestión de los asuntos públicos, eludiéndose viejos problemas de la administración pública. Las principales críticas se orientaron hacia los siguientes temas (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1996):

a. En las sociedades democráticas, los valores de la eficiencia y la eficacia no son los únicos que guían las decisiones en el sector público. Ellos conviven con la equidad, responsabilidad pública, justicia, representatividad, transparencia y defensa de los derechos.

b. Es fundamental el logro de un balance dinámico entre la flexibilidad gerencial que plantea el NPM y el apego a la legalidad de las decisiones administrativas, pues su desconocimiento en aras del pragmatismo ha generado situaciones inescrupulosas por parte de políticos y funcionarios. En la «reinención» se busca delegar mayor confianza en el conocimiento del gerente público, vulnerándose el sistema pluralista norteamericano y aislando las decisiones administrativas de los procesos políticos (Nathan, en *ibid.*: 159).

c. La extrapolación del éxito gerencial en el sector público no siempre es posible. Aquellas organizaciones que lo logran han contado con ventajas comparativas de acceso a los recursos para reinvertirlos en su desempeño.³ No debe olvidarse que el sector público es un sistema complejo en el cual la «reinención» debe manejarse en el marco de la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo.

³ En Venezuela, por ejemplo, es posible mencionar casos como el de la Corporación de Guayana (CVG) en su momento de mayor auge, la Compañía Metro de Caracas o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).

En ambientes políticos como los latinoamericanos, las prácticas del nuevo gerencialismo se enfrentan a serias restricciones. En México, al igual que en todo el subcontinente, la debilidad de los mecanismos democráticos en el contexto de baja participación política, así como la carencia de pesos y contrapesos efectivos, exige un gran esfuerzo de adaptación de los postulados del NPG, so pena de generar un efecto contrario y ampliar la base de poder de las burocracias preestablecidas (Arellano, 2002). Algunos autores esgrimen la hipótesis de que el NPG se encuentra íntimamente vinculado con el diseño institucional de aquellos países donde el modelo ha tenido origen (Gran Bretaña, EE UU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda). En este sentido, cuando se intenta implantarlo en naciones con diferentes diseños institucionales, como es el caso de América Latina, «los instrumentos de la nueva gerencia pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido «importar» estas estrategias modernizadoras» (Ramíó Matas, 2001:93).

En el fondo del debate sobre la introducción de mayor eficiencia y racionalidad gerencial en el desempeño público, se encuentra la vieja diatriba entre administración-políticos/administración-espacios de poder. Weber postulaba el triunfo de la burocracia en la perspectiva de que ésta, constituyendo un poder en sí misma, tendía a separarse de la política y dedicarse a «administrar» de modo imparcial, fenómeno que se extendía de manera indetenible para principios del siglo XX, en el cual el cambio moderno implicaba mayor preparación profesional y especialización acorde con la técnica racional de la vida moderna: «Todas las burocracias de la tierra siguen el mismo camino» (1987:1073).

Casi un siglo después, sabemos que tal separación nunca fue real y las estructuras funcionariales, si bien adquirieron un perfil propio para administrar tareas de la organización, no quedaron separadas e indemnes de la determinación de las decisiones políticas.

Comentario final sobre este tema

Ciertamente, las prescripciones del NPM han ganado terreno en el diseño y manejo de las estructuras públicas en todo el mundo. La desregulación, la descentralización, la tercerización, la privatización, la presupuestación en plazos más allá de un año o la orientación a los resultados y menos que al

gasto, han sido premisas que impactan constantemente la gestión pública de cara al siglo XXI. Con ello, las formas y contenidos de las políticas públicas se han ido amoldando a tales prescripciones, toda vez que la posición de los actores en cada política ha tendido a incorporar visiones y adoptar posiciones basadas en elementos concomitantes con las premisas del NPM. Sin embargo, las fallas de los gobiernos continúan, y se profundiza la crisis del Estado de bienestar, el cual, se suponía, nos haría entrar al siglo XXI amparados en altos niveles de seguridad y confort material. Como vemos, si bien el NPM ha surgido como auxilio del instrumental de las políticas públicas que mostraban su debilidad hacia los años ochenta, este tampoco ha representado la vía contundente para enfrentar las sucesivas crisis sociales de los estados nacionales.

Pareciera, en consecuencia, que existen realidades de mayor complejidad que superan y rebasan las posibilidades originales del *welfare State*, así como del instrumental de políticas públicas asociado y que exigen, cuando menos, una atención más adecuada, si se aspira a mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y, fundamentalmente, los niveles de satisfacción de los ciudadanos con la acción pública. Una reflexión al respecto, de manera muy preliminar, ocupa el siguiente aparte de este documento.

Realidades emergentes que reclaman nuevos enfoques en las políticas públicas

Más allá de los intentos del NPM por mejorar el desempeño de las organizaciones públicas en tanto principales actores en el proceso de formulación e instrumentación de las políticas, es necesario destacar la presencia de un conjunto amplio de cambios contextuales experimentados en las últimas tres décadas. Ante ellos, las políticas públicas, como instrumental para la acción de gobierno, quedan sometidas a severas limitaciones en cuanto a su capacidad para enfrentar o resolver las crecientes fallas de los gobiernos. En tal sentido, corresponde en esta sección introducir una discusión preliminar sobre algunas realidades emergentes que inciden en la conceptualización y uso futuro del instrumental aludido.

Redefinición del papel del Estado como actor fundamental en los asuntos públicos

Un primer obstáculo para la efectividad de las políticas públicas es la definición misma de «lo público», del espacio público. Las políticas nacie-

ron y se desarrollaron en un momento inequívocamente estelar del Estado como gran mecanismo de coordinación social. De allí que todo el instrumental, los conceptos y el potencial conferido a ellas y, por ende, a las capacidades de la administración pública, provino de la argumentación según la cual era posible la direccionalidad de la sociedad a partir de aquella utopía.

El poder de ese mecanismo coordinador estuvo prevalido de y soportado sobre la base de grandes acuerdos sociales que validaban: a) las agendas públicas a ser abordadas, b) la asignación de los recursos a los temas de agenda y c) los resultados que se iban obteniendo, a pesar de los defectos en los arreglos de diseño y ejecución, eran validados por los actores que formaban parte de los acuerdos previos. Es decir, los *failure government* no eran un problema en tanto los mismos podían justificarse en nombre del acuerdo social que legitimaba tal acción.

La estabilidad obtenida en el marco del anterior esquema, ha sido alterada y, ante ello, surgen propuestas instrumentales de gestión que, como el NPM, intentan suplir las deficiencias en la acción de gobierno.

Sin embargo, una primera vertiente de la discusión acerca de la crisis del Estado benefactor y su impacto en el curso de las políticas públicas, apuntaría hacia la siguiente interrogante: ¿Se retira el Estado de los asuntos públicos? A juzgar por las tendencias y presencia de los gobiernos en los esfuerzos por dotar de dirección al nuevo Estado de bienestar, pareciera, categóricamente, que no. En ese sentido, algunos autores sostienen que los procesos de reforma del Estado social en crisis no apuntan a su cuestionamiento frontal con el objetivo último de su desaparición de la escena. Se trata, por el contrario, de una redefinición de las relaciones Estado-sociedad que se manifiesta en el ámbito o la extensión de lo público, así como en el papel de las funciones de los poderes públicos, con expresión en el modelo de «ejecución administrativa» (Parejo Alfonso, 2000).

Este modelo (analizado antes como NPM), enfatiza Parejo, basado en la racionalización, la desburocratización, la disminución de tareas administrativas y la reducción y supresión de políticas públicas, no logra superar ni menos alterar el hecho de que toda acción administrativa está determinada por la programación legislativa y que, además, los aludidos procesos de privatización por la vía de la desburocratización o la supresión de tareas, lo que hacen es colocarlas en manos de unidades o entes no estatales que, si bien poseen autonomía (como la acción de las ONG), no suprimen los fines y bienes constitucionales a que responde la tarea. Por ello, la

desresponsabilización del Estado no es tal, sólo que ahora se encuentra en el ejercicio de renovadas funciones de regulación de cada sector, inclusive imponiéndole carácter de «servicio público» a áreas que no pudieran serlo, como el de las telecomunicaciones. Se concluye, en consecuencia, la plena vigencia de la articulación estatal de la convivencia social sobre la responsabilidad universal del Estado por las condiciones de vida, no estando en entredicho la «constitución» del Estado ni su acción sobre la dimensión de la vida individual y colectiva, aun cuando estén cambiando los cánones de organización de la ejecución administrativa de las políticas públicas (*Ibidem*: 46-47).

Ciertamente, en Estados Unidos, país donde mayor impacto han causado los cambios del nuevo modelo de ejecución administrativa del Estado (a juzgar por el éxito de la «reinención del gobierno»), siguen siendo las agencias dependientes de diversas instancias del gobierno federal las que proponen iniciativas legislativas de todo tipo, de manera amplia dentro de sus áreas de competencia. Ellas participan en redes que se vinculan con otras fuentes de influencia política, sea el Congreso o los grupos de presión. Su influencia es significativa en las etapas iniciales de la formación de las políticas públicas, sobre todo en lo referido al comportamiento de los gastos y costos de las políticas, información sobre la cual poseen gran nivel de control (Reynolds, 2001).

Esta realidad nos lleva a considerar seriamente el hecho de hasta dónde de la burocracia ha perdido vigencia ante los nuevos modelos de administración de las políticas públicas. Si bien todo el movimiento de cambio a favor de las relaciones Estado-sociedad argumentó incisivamente sobre la ineficacia de la burocracia, con lo cual se apuntó hacia la implantación de una ideología «antiweberiana», se ha olvidado que existen obligaciones y responsabilidades del Estado frente a la sociedad que forman parte sustantiva de la institución de la democracia. Ésta, que depende de reglas y normas para garantizar el Estado de derecho, el imperio de la ley, exige una burocracia profesional que las aplique y las haga cumplir. Se trata no tanto de una aproximación económica del problema de gestión guiado por un ordenado modelo de asignación de recursos, sino, por el contrario, de una aproximación política en donde la burocracia no podrá descuidar el vínculo del Estado con los grupos, las representaciones, las presiones, las elecciones y las organizaciones de todo tipo (en un complejo proceso de políticas democráticas), acción que, en definitiva, determina cómo se distribuyen los recursos y otorga, por consiguiente, legitimidad a la democracia (Suleiman, 2000). En definitiva, es ese carácter neutro, rígido, normativo, al aplicar

las reglas de convivencia social, lo que diferencia a las sociedades modernas de los antiguos estados patrimonialistas (Weber, 1987).⁴

Otra línea de preocupación acerca de la redefinición del papel del Estado en los asuntos públicos, es la que remite a si se está debilitando el control democrático del sector político sobre la burocracia y sobre los procesos públicos de toma de decisiones. Efectivamente, la complejidad estructural de las administraciones (y, por ende, del desarrollo de las políticas), responde a la existencia de nuevas combinaciones de intereses políticos y comerciales incorporados en las nuevas unidades públicas, con lo cual la devolución o desagregación de tareas exige como contraparte el desarrollo de sistemas de control para la autoridad que administra o implementa la política. Con ello se complica la noción tradicional de la rendición de cuentas ante la población, toda vez que la atención ha variado hacia la satisfacción del cliente y se ha abandonado la garantía de los derechos a la ciudadanía (Christensen y Laegerd, 2001). En este sentido, los líderes administrativos que agencian de manera directa las políticas, ganan influencia, surgiendo así un marcado escepticismo sobre las soluciones colectivas y conflictos sobre qué es público (Boston *et al.*, en *ibid.*: 91).

Finalmente, la anterior argumentación nos remite —en el marco de la discusión de la redefinición del papel del Estado en los asuntos públicos— a la revisión del proceso de desregulación y su impacto en el control de los asuntos públicos. Este término alude, tanto a la supresión o relajamiento de los controles tradicionales públicos como a la liberalización y privatización de los bienes del Estado. Efectivamente, en el plano de lo político, el desmontaje de las bases regulatorias tiende a desmontar las antiguas coaliciones de proveedores monopólicos, los pequeños usuarios, los sindicatos y el Estado, toda vez que se rompen viejas alianzas y añejos reclamos redistributivos. Sin embargo, la elaboración de compromisos técnicos y políticos por parte de los *stakeholders*, terminan convirtiéndose en legislación y, al contrario de lo que se pudiese pensar, el nuevo régimen competitivo va a requerir más atención regulatoria que nunca (Horwitz, 2000).

⁴ Para Weber, un signo inequívoco de Estado moderno era la progresiva disminución de la dominación patrimonial, toda vez que el patrimonialismo no sólo restringía la economía racional a través de la política fiscal, sino que negaba toda existencia de un cuadro administrativo profesional formal que limitara los actos discrecionales y personales del soberano. Así, la *dominación patrimonial* es toda aquella primariamente orientada por la tradición y que restringe el florecimiento de la economía lucrativa, sensible al máximo a las irracionalidades de la justicia, la administración y la tributación (*Ibidem*: 180-193).

Un caso insignia en las tendencias de desregulación-nueva regulación de asuntos públicos es el de las telecomunicaciones (Parejo, 2000; Horwitz, 2000). Las nuevas leyes de telecomunicaciones, en general, han introducido un cambio en cuanto al aseguramiento del interés público: éste se logra ya no por la regulación, sino por la competencia. A cambio de ello, las telecomunicaciones se someten al adjetivo –y, por tanto son sujeto de norma constitucional– de «servicio público». En Venezuela, por ejemplo, la apertura del mercado de telefonía luego del vencimiento del monopolio de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv), ha tenido como contrapartida el establecimiento de un marco regulatorio que controla la sesión de la «habilitación administrativa», sin la cual ninguna empresa puede actuar en el territorio (diario *El Nacional* H/4,9/06/2002). Esta «habilitación» manejada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), consagra el papel regulador del Estado y su renuncia de ejecución directa en este campo y pone a girar el juego de la política pública alrededor de Conatel y sus *stakeholders*.

¿Menos Estado u otro tipo de Estado en los asuntos públicos?, será tema de reflexión durante, por lo menos, los diez años venideros. En esa búsqueda, la preservación de la norma democrática tendrá un papel relevante, con lo cual no se tratará sólo del problema de las políticas como instrumental de efectividad, sino, con gran vigor, del tema de la política como factor para la convivencia y la coordinación de la sociedad.

Pluralismo versus elitismo: ¿Un falso dilema de las políticas públicas?

La acción pública ha sido la resultante de la intervención sobre un asunto público o de interés colectivo (que trasciende el beneficio individual) y donde se encuentran presentes el Estado, con su legitimidad, organizaciones, instrumento y norma jerárquica y los individuos y grupos, con su interés, influencia y presión.

Para tales propósitos, desde siempre ha estado planteada la discusión acerca de cuál es la lógica más adecuada en términos de democracia y efectividad a la hora de estructurar una determinada política pública. Por una parte, se ha defendido la tesis de que la fuerte participación ciudadana y de los grupos organizados en las decisiones públicas determinan el fondo y la forma de la política (Lindblom, 1991). Por la otra, se arguye sobre la existencia de racionalidades limitadas que convierten a los problemas pú-

blicos en un sistema cerrado, con información imperfecta, con grupos de actores que compiten por su espacio en la política y en los que, por ende, el tiempo por el que transcurre favorece a las élites que terminan moldeando el contexto en el que planificadores y administradores toman sus decisiones (Forester, 1992).

En el marco de este aparente dilema surgen dudas acerca de si los conceptos y el instrumental de políticas públicas, provenientes de países –fundamentalmente Estados Unidos– en los cuales la cultura política previa a la conformación de una acción pública es predominantemente pluralista, tienen cabida y efectividad en contextos que responden más a tradiciones autoritarias y estructuras corporativistas (Cabrero Mendoza, 2000).

Efectivamente, el ambiente político de Estados Unidos –nación en la cual se ha producido la mayoría determinante de las tesis sobre políticas públicas– responde más al supuesto de alta permeabilidad de las estructuras de gobierno ante la voluntad ciudadana. Para colocarlo en los términos de Dahl, el proceso político estadounidense «normal» puede definirse como «un proceso en el que existe una gran probabilidad de que un grupo activo y legítimo de la población pueda hacerse escuchar con efectividad en alguna etapa crucial de la decisión» (Dahl, 1989:187). Por el contrario, países como México,⁵ en los cuales la tradición estatista se encuentra más cercana al modelo napoleónico francés, es impensable una acción pública sin la participación-conducción-regulación del aparato de Estado. Siendo un sistema impermeable, las agendas públicas culminan asemejándose a las agendas de gobierno, donde el ciudadano es excluido no sólo de la deliberación, sino también de la explicación del problema público. De esta manera, se adopta el discurso de políticas y se justifican acciones a partir de decisiones previas de las estructuras corporativas lideradas por el Estado (Cabrero Mendoza, 2000).

Sin embargo, exponen otros analistas, muchos de los asuntos públicos que remiten al campo de las políticas públicas en países de corte estatista desbordan los temas del pluralismo y de la idealización de la participación ciudadana. Nuestros países –en alusión a América Latina–, en procesos de perfeccionamiento de sus democracias, exigen el establecimiento de reglas de obligatoria aplicación, pues no sería posible pensar en una agenda pública sin un número significativo de políticas de arriba hacia abajo, pues

⁵ Las consideraciones sobre México, en términos de cultura política, son extensibles al resto de América Latina.

ésa es la exigencia del texto constitucional. Por ello, se concluye, el pluralismo y la participación no pueden ser los límites normativos de las políticas públicas, ya que dejaríamos por fuera importantes marcos referenciales cuando se trata de asuntos públicos que implican modificaciones de acuerdos nacionales básicos como, por ejemplo, la distribución de la riqueza y el poder (Canto Sáenz, 2000).

En la tradición latinoamericana, es posible encontrar innumerables acciones públicas cuyos *outputs* no hubieran sido posibles sin la presencia de fuertes acuerdos político-sociales previos, con anclaje en las instituciones políticas, los sindicatos y en las organizaciones empresariales (modelo corporativo de élites), como mecanismo que garantiza la no obstrucción del camino de la política pública. En Venezuela, por ejemplo, desarrollos como la hidroelectricación en Guayana, el metro de Caracas, la descentralización del poder y, aun hoy, la política de telecomunicaciones, se inscriben en formas corporativas de formación y desarrollo de políticas públicas para intervenir sobre problemas colectivos. Tal circunstancia no deja por fuera la posibilidad de incorporar valores del paradigma pluralista, lo que va a depender, en estos casos, del nivel territorial y el tipo de asunto público que se trate. Pareciera que existe una tendencia a la apertura en la estructuración de políticas públicas en el ámbito local en América Latina, con la consiguiente incorporación de grupos organizados a ese nivel de gobierno (Cohn y Elías, 1999; Jarquín y Caldera, 2000).

Más allá de la diatriba entre uno u otro modelo y sus límites de aplicación en función del contexto político, es menester alimentar esta discusión con las tendencias cada vez más sólidas de la conformación de redes como nueva forma de estructuración de políticas, con o sin la presencia del Estado, aunque con su siempre presente función reguladora.⁶ En efecto, aparecen con mayor frecuencia redes de actores y formas de acción colectiva que entran a competir con los partidos políticos, la representación política de la sociedad. Con ello, los nuevos movimientos sociales adquieren la morfología de comunidades de acción colectiva con mayor capacidad propositiva ya no sólo en el campo jurídico, sino también en el terreno donde lo cognitivo, lo simbólico y lo cultural juegan un papel fundamental (Goma, 2001). En esa línea es posible distinguir, por una parte, las redes de participación social, las cuales, ante la erosión de las certezas técnicas,

⁶ Es importante enfatizar que el papel del Estado en la regulación de todo asunto que concierna al colectivo, es inalienable. Forma parte de la sustancia del Estado moderno y será, como afirma Vallespín (2000), su justificación en el futuro.

participan en los procesos de políticas públicas en escenarios donde la experimentación, la negociación y el aprendizaje social son conceptos clave. Por la otra, cobran particular importancia las redes públicas de gobiernos de múltiples niveles, pues cada vez es menos posible resolver los nuevos problemas complejos desde un solo nivel de gobierno. Esta última realidad está dando lugar al denominado federalismo reticular o federalismo complejo, con confluencia no jerarquizada de intereses que intervienen en los problemas sociales (*Ibid.*).

En este contexto, las organizaciones del tercer sector y el voluntariado están recibiendo ahora más atención que nunca por parte del segmento político con situaciones donde, como en Inglaterra o Brasil, se han establecido agendas de políticas públicas a través de acuerdos entre el gobierno y los representantes del tercer sector (Kendall, 2000; Ferrarez, 2001). También es necesario destacar la tendencia abierta hacia la contratación de servicios sociales con organizaciones sin fines de lucro, particularmente en estados y municipios; con ello, la presencia de agentes no gubernamentales conectados a redes de acción colectiva, pasan a tener una incidencia determinante en la formación y control de las políticas públicas (Van Slyke, 2002).

Ciertamente, las agendas públicas actuales y futuras tienden a poseer una compleja mezcla de origen exógeno y endógeno al Estado. Si bien es cierto que muchas iniciativas siguen estando en manos del papel regulador del Estado, también lo es que los grupos de presión de diferentes tamaños y tipos están actuando en un amplio rango de materias públicas, sean éstas vinculadas a los consumidores, el medio ambiente, los derechos de la mujer o a cómo inciden los profesores en las escuelas o los médicos en las políticas de salud (Smith, 1995).

Esta nueva realidad, en la que pluralismo-participación conviven con formas corporativas de élites en el manejo de los asuntos públicos, complejiza aún más las posibilidades de evaluar los efectos reales de las iniciativas de políticas, no sólo desde una perspectiva eficientista, sino, y sobre todo, en la línea de argumentación que defiende los valores democráticos como desiderátum de las políticas públicas. De esta manera, hoy debe hablarse de un tipo de evaluación realista, en donde los resultados, las regularidades y los modelos sociales obedecen a una difícil combinación de mecanismos y contexto, siendo entonces un proceso de aprendizaje en un sistema social cambiante y permeable (Gasco Hernández, 2001).

Las formas de tratar los asuntos públicos se tornan más complejas si observamos cómo, a un ritmo acelerado, muchos de esos asuntos se ubican

en un nivel territorial que trasciende los límites de los estados nacionales, ámbito de origen de las políticas públicas como disciplina. Tal perspectiva apunta hacia nuevas formas de gobernabilidad que tienen en lo global complejos retos que ya llegaron. Este tema, para cerrar esta sección, se aborda a continuación.

La globalización y la gobernabilidad de los asuntos públicos

Los asuntos públicos, como se ha dicho, han variado de cualidad, se han multiplicado y complejizado. Pero también adquieren un nuevo estatus: son globalizados. Con ello, también las formas de organización social relacionadas con esos asuntos tienden a estructurarse en redes globales ante lo cual, en consecuencia, los instrumentos de políticas, atados a su origen de planeación racional en el ámbito nacional, también deberán actualizarse. Efectivamente, la capacidad de acción de los gobiernos dentro de los límites de la nación se hacen débiles y se encuentran con una transición precaria hacia políticas globales. Esto hace difícil la garantía de bienes públicos globales que antes eran nacionales o locales (Ocampo, 2001).

Esta tendencia tiene su incidencia directa en los tipos de institucionalidad que se asocian a los diferentes asuntos públicos, de manera especial aquella que históricamente respondía a los sistemas nacionales y que ahora busca reacomodarse en las lógicas institucionales supranacionales o globales. Una manera metódica para visualizar las tendencias en este campo, sería evaluar el comportamiento por tipos de políticas de la siguiente manera (Reich, 2000):

a. Las políticas de redistribución, cuya base principal es la política fiscal, tienden a ser más aisladas de las fuerzas externas globales, pues las mismas se encuentran altamente condicionadas por factores domésticos de acuerdo con la base legal interna y la propia evolución histórica que las constriñe a los ámbitos locales.

b. Las políticas regulativas, por el contrario, van adquiriendo un perfil altamente global y, dentro de él, uno regionalizado. Trátese de medio ambiente, migraciones, drogas, armas nucleares, terrorismo o comercio, las soberanías tienen que ceder ante los intereses múltiples de bloques de países y aun de todos los países.

c. Las referidas a la modernización y la democracia aluden directamente a la ampliación creciente de los derechos, con lo cual la presencia de actores extraterritoriales, supraestatales y no gubernamentales, es insosla-

yable. La presión por los derechos humanos, las reformas de los sistemas de justicia, la transparencia de los sistemas electorales o la rendición de cuentas públicas, son políticas que atraviesan a naciones y partidos políticos.

d. Finalmente, con un creciente carácter global, se ubican las políticas de liberalización. Éstas, caracterizadas por la desregulación de los mercados, la difusión de tecnología y la integración financiera en mercados de capitales, atraviesan las naciones y superan las posibilidades de las fronteras soberanas. En particular, estas últimas han introducido altos niveles de ingobernabilidad en el sistema financiero global.

En el plano de las políticas financieras internacionales, se puede constatar cómo la desorganización de los actores de los países en desarrollo limita las posibilidades de coaliciones efectivas que disminuyan el carácter condicionado de las políticas económicas sobre las naciones y permite incrementar la propiedad de tales políticas por parte de los países. Este objetivo sería conveniente en temas de la agenda como el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones o la liberalización de la cuenta de capitales (Ocampo, 2002).

Uno de los efectos de esta transición es la introducción de actores en la confección de las políticas con un evidente impacto nacional, así como el cambio en la naturaleza y dinámica de las políticas. Tal situación exige, por ende, nuevas instituciones y reglas de juego, las cuales podrán ser delineadas mirando más allá de los límites convencionales del Estado-nación, al asumirse un proceso de comprensión diferente acerca del comportamiento de las políticas globales emergentes.

Los países de la OCDE, por ejemplo, han creado el Comité de Gestión Pública para abordar la problemática de la gestión interadministrativa de los países miembro, a fin de procurar una dirección más coherente en los asuntos públicos y distribuir subsidiariamente las responsabilidades y los grados de autonomía de cada gobierno. Este esfuerzo implica una mezcla de diferenciación y flexibilidad por parte de los estados asociados (OCDE, 1999).

En ese sentido, el euro es una muestra importante de la adopción de medidas institucionales asociadas a políticas financieras supranacionales, en las cuales las tendencias históricas de los países europeos convergen en problemas comunitarios que se transforman en asuntos de interés colectivo. Este proceso de consulta, avance y ajuste en las negociaciones ha dado lugar a la significación del papel de las políticas públicas contrastadas como un enfoque teórico para avanzar en este campo (De la Puente-Campano, 2001).

En el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), no son pocos los problemas de políticas públicas que habrán de resolverse globalmente. Dentro de ellas, se impone la búsqueda de puntos de convergencia entre el multilateralismo y el regionalismo, toda vez que los acuerdos regionales de nueva generación se encuentran incorporando cláusulas democráticas, acuerdos de cooperación ambiental y laboral, cartas sociales o mecanismos de diálogo con las ONG, situaciones que abren una brecha entre las nuevas agendas y los mecanismos tradicionales de la OMC (Rosas, 2001).

A la par de la importancia que adquiere el ámbito local como residencia de grandes problemas (y soluciones) públicos —como se ha asomado anteriormente—, surge entonces un catálogo estructurado con carácter global que afecta el terreno de lo ambiental, del desarrollo social, de lo demográfico, el género y el hábitat predominantemente urbano de hoy (Goma, 2001). Es por ello que existen nuevos e impostergables desafíos en materia de *governance*, entendida como nuevas modalidades de conducción de acciones individuales y de construcción de orden social proyectados hacia formas complejas de coordinación social (Mayntz, 2000).

Tradicionalmente, la teoría de la *governance* política estuvo circunscrita a los asuntos prescriptivos de la planificación racional en los años sesenta y, en su evolución en los setenta y ochenta, a los estudios empíricos sobre el desarrollo e implementación de políticas en el marco jerárquico del Estado nacional. Sin embargo, el carácter supranacional de muchos y urgentes problemas colectivos, añade un problema teórico central: cómo manejar la coexistencia de diferentes tipos de estructuras y procesos fuera de los límites nacionales a partir de los esquemas centrados en marcos rebasados por la realidad. Ciertamente, se concluye, la velocidad de los acontecimientos ha encontrado a la teoría de la democracia y la respectiva de la *governance* política aisladas entre sí, a la vez que circunscritas al nivel de complejidad de los problemas domésticos. En este sentido, profundizar en una *governance* política que vaya a la búsqueda de la nueva complejidad, no supone una extensión simple del paradigma previo en la formulación e implementación de políticas públicas. Se trata, en definitiva, de un nuevo enfoque requerido para enfrentar los problemas de conducción social y política en una sociedad más entramada en el ámbito global (*Ibid.*).

En el anterior marco, si bien las estructuras de la gobernanza global van surgiendo con lentitud en un proceso de reorganización de lo local, nacional y global de manera simultánea, regiones como América Latina

aparecen en desventaja, sobre todo por la falta de incorporación por parte de las élites de los signos globales, subestimando la importancia de la cooperación internacional como medio de superar los efectos de las políticas globales (Maggi, Messner y Landmann, 2002).

En medio de una realidad de alta complejidad donde confluyen los temas de la vigencia del Estado en los asuntos públicos, los cambios en las formas de intervenir –plural o corporativamente– en dichos asuntos y la conversión de asuntos domésticos en problemas globales, además de la emergencia de ítems colectivos hasta ahora desconocidos, surge entonces una reflexión obligada alrededor de la temática de las políticas públicas como sistema de acción sobre problemas colectivos. Dicha reflexión gira alrededor de si, efectivamente, se impone una nueva sustantividad en este instrumental y su adecuación a las exigencias actuales o su superación por enfoques de *governance*, institucionalidad y gestión de complejidades, toda vez que el Estado de bienestar al cual le fue funcional, está también cambiando. Al respecto, algunas precisiones como punto final del presente documento.

Nueva sustantividad de las políticas públicas. Precisiones finales a manera de conclusión

1. Es evidente una acusada crisis del Estado benefactor desde hace por lo menos tres décadas. A la misma, expresada tanto en el terreno económico (fiscalidad) como político (legitimidad), se le une una crisis de dirección jerárquica de la sociedad en donde prevalecen, ahora, distintas lógicas o criterios de racionalidad.

2. Ante la compleja situación y los niveles de incertidumbre, tanto las democracias de los países desarrollados como aquellas de naciones en vías de desarrollo, han reaccionado tratando de introducir reformas en el *welfare State* (Cox, 2000; Subirats y Gomá, 2000; Correia de Campos, 2000). Tanto la Unión Europea como Estados Unidos reorganizan sus programas de bienestar, tanto en el sentido de los derechos constitucionales como el de la responsabilidad individual (Bordas, 2001; Deacon, 2000; Driver y Martell, 2000; Fletcher, 2000; Van Oorschot, 2000). Un *new deal* se desarrolla también al nivel de unidades subnacionales, como una nueva meta que permitiría manejar con mayor capacidad los servicios sociales (Ricucci, 2002). También se dice que la obtención de confianza de los ciudadanos pasa por mejores sistemas sociales como tarea colectiva, para lo cual habría que

avanzar, para el caso de las políticas europeas, hacia un nuevo paradigma de la «calidad social» (Pérez Menayo, 2001).

3. También la reacción ante la crisis ha transitado por los caminos de un nuevo paradigma de gestión, el NPM, el cual se ha asumido como una respuesta central a los problemas de los gobiernos. Sin embargo, el nuevo modelo de gestión enfrenta severas limitaciones cuando hace contacto con el campo político del gobierno, pues, sin decirlo, propone cambios en la distribución del poder. Pareciera incompatible un enfoque orientado al cliente individual con otro orientado al ciudadano, que es el fin último de los gobiernos. En definitiva, se trata de definir la responsabilidad de quiénes, ante qué y reasumir que los verdaderos objetivos del Estado son la defensa común, la justicia, el bienestar colectivo y la defensa de la libertad como intereses públicos supremos (Aberbach y Rockman, 1999).

4. No cabe duda entonces de que, existiendo una crisis pronunciada del modelo integrador –el Estado de bienestar– en el cual vieron vida las políticas públicas, es necesario revisar su funcionalidad respecto a ese modelo. Por ejemplo, la evaluación de las políticas se basa en la pertinencia e impacto de sus resultados y los mismos son consustanciales con la eficiencia y eficacia del Estado de bienestar. Siendo deficiente e inacabado el modelo en cuestión, ¿cómo evaluar la eficacia de las políticas públicas? ¿Son las fallas de los gobiernos imputables a la inadecuación del instrumental o responden más a realidades estructurales que superan las posibilidades de las políticas diseñadas? Si es cierto lo segundo, pareciera que los nuevos enfoques o métodos científicos vinculados con la elección racional de políticas, siguen siendo limitados. Por el contrario, parecieran ampliarse los temas de trabajo en el campo del incrementalismo de las políticas, en cuyo proceso de elaboración estará siempre presente la participación de los actores involucrados, su competencia y sus tensiones (Lindblom, 1999).

5. Pareciera existir una nueva sustantividad en el ámbito de la gestión de gobierno y de las políticas públicas (Gomá, 2001). Varios son los elementos de dicha sustantividad:

a. La complejización de la dinámica social dentro de los estados nacionales, con realidades de pobreza, demográficas, nuevos asuntos públicos (ambiente, género) y crecientes derechos humanos, que hacen obsoleto el instrumental que apoya la acción de los gobiernos.

b. La emergencia de asuntos públicos por niveles territoriales: los asociados a la vida local, los que siguen estando regulados por los gobiernos centrales para toda la nación y los amplios temas globales. Para cada nivel, existen particularidades en el tratamiento de las políticas.

c. En el proceso de la política se delimitan dos esferas que dan cuenta de la nueva relación Estado-sociedad: por un lado, del Estado se requiere profundizar y remarcar su papel regulador en todo aquello que represente interés colectivo y, por el otro, la sociedad cobra amplio terreno en la gestión de esos asuntos públicos. De allí que la amplia mezcla de políticas públicas de acuerdo con quién toma la iniciativa, supera las tradicionales políticas sectoriales vigentes hasta hace unas dos décadas.

d. Por lo tanto, varían los esfuerzos para el tratamiento de las políticas. El modelo jerárquico Estadocéntrico da paso a uno reticular, más disperso y, por ende, con mayor complejidad para su manejo. La pretendida racionalidad de la planificación que estuvo en el origen de las políticas como instrumento idóneo para conferirle dirección al camino de la sociedad, ha cedido ante la creciente incertidumbre que exige guías diferentes de aproximación. Están pendientes las futuras reflexiones sobre cómo sería la gobernanza de esta complejidad.

6. Con todo –y precisamente por ello– sigue siendo un reto del Estado moderno garantizar la convivencia social, para lo cual su eficiencia no ha sido superada por ningún otro mecanismo. El gobierno posee poderes y establece restricciones que sólo pueden provenir de él (Stiglitz, 2002), razón por la cual el marco de las políticas públicas sigue vigente pero, ahora, obligado a adaptarse a la nueva sustantividad que le plantea el contexto donde ellas pretenden actuar. Se trata de un reto nada sencillo, sobre todo porque las sociedades actuales se encuentran en una etapa donde deben enfrentar problemas críticos de medio ambiente, guerra y paz o armamentismo, para los cuales no existen ideas únicas y claras para responder con eficacia. Así, la ciencia de las políticas y dentro de ella las políticas públicas, deberán asumirse como un arte que permite organizar los datos y proponer opciones, antes que pretender prescribir soluciones científicas definitivas (Easton, 1999).

Referencias bibliográficas

- Aberbach, Joel y Rockman, Bert (1999). «Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 15, mayo-agosto, pp. 3-17, Madrid, INAP.
- Álvarez Madrid, José (1996). «La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: una referencia al caso chileno», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 6, julio, pp. 165-182, Caracas, Venezuela.

- Arellano, David (2002). «Nueva gerencia pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 23, junio, pp. 7-40, Caracas, Venezuela.
- Arellano, David; José Gil; Jesús Ramírez y Ángeles Rojano (2000). «Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 17, junio, pp. 7-44, Caracas, Venezuela.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, Banco Mundial.
- Barzelay, Michael (2001). «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 19, febrero, pp. 7-66, Caracas, Venezuela.
- Bauman, Zygmunt (2001). *En busca de la política*. Buenos Aires, Argentina, FCE.
- Bordas, María (2001). «Social welfare reform: Comparative perspectives in Europe and the United States», *International Journal Public Administration*, vol. 24, n° 2, pp. 225-233, New York, USA.
- Bouckaert, Geert (1995). «Concluding reflections», en Christopher Pollit and Geert Bouckaert, ed., *Quality improvement in European public service. Concepts, cases and commentary*, pp. 162-173. London, UK, Sage Publications, Ltd.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). «Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. IX, n° 2, segundo semestre, pp. 189-229, México, CIDE.
- Canto Sáenz, Rodolfo (2000). «Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. IX, n° 2, segundo semestre, pp. 231-256, México, CIDE.
- Christensen, Tom y Per Laegerd (2001). «La nueva administración pública: el equilibrio entre la *gobernanza* política y la autonomía administrativa», *Gestión y Política Pública*, vol. X, n° 1, primer semestre, pp. 55-100, México, CIDE.
- Cohn, Amelia y Paulo Elías, coord. (1999). *O público e o privado na saúde o PAS em São Paulo*. São Paulo, Brasil, Cedec, Cortez ed.
- Correia de Campos, Antonio (2000). «Reformas de la seguridad social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 18, octubre, pp. 97-130, Caracas.
- Cox, Robert (2000). «Liberalising trends in welfare reform: Inside the Dutch miracle», *Policy & Politics*, vol. 28, n° 1, pp. 19-32, Bristol, UK.
- Dahl, Robert (1989). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires, Argentina. Grupo editor latinoamericano. Edición original en inglés «A preface to democratic theory», Chicago University, 1956.

- De la Puente-Campano, María Dolores (2001). «Euro y políticas públicas: algunas reflexiones a propósito de la moneda única europea», *Revista Gestión y Política Pública*, n° 20, enero-abril, pp. 147-167, Madrid, INAP.
- Deacon, Alan (2000). «Learning from the US? The influence of American ideas upon «new labour» thinking on welfare reform», *Policy & Politics*, vol. 28, n° 1, pp. 5-18.
- Diario *El Nacional* (2002). «A Cantv le salió competencia en telefonía de larga distancia», *El Nacional*, H/4, domingo 9 de junio, Caracas.
- Driver, Stephen y Luke Martell (2000). «Left, right and the third way», *Policy & Politics*, vol. 28, n° 2, pp. 147-161, Bristol, UK.
- Drucker, Peter (1994). *La sociedad postcapitalista*. Colombia, Norma ed.
- Easton, David (1999). «La ciencia política en su encrucijada», en César Cansino, *La ciencia política de fin de siglo*, pp. 69-84. Madrid, España, Hueriga/Fierro editores, Madrid, España.
- Evans, Mark (1998). «Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. II, n° 2, 2° semestre, pp. 229-266, México.
- Ferrarez, Elisabete (2001). «El marco legal del tercer sector en Brasil». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 20, junio, pp. 35-72, Caracas.
- Fletcher, Del Roy (2000). «The national development programme: Policy implementation in an era of welfare reform», *Policy & Politics*, vol. 28, n° 2, pp. 163-178, Bristol, UK.
- Flynn, Norman y Franz, Strehl (1996a). «Introduction», en Norman Flynn y Franz Strehl, ed., *Public sector management in Europe*, pp. 1-22, UK, Prentice Hall.
- Flynn, Norman y Franz, Strehl (1996b). «Conclusions. Changing management practices», en Norman Flynn y Franz Strehl, eds., *Public sector management in Europe*, pp. 263-271. UK, Prentice Hall.
- Forester, John (1992). «La racionalidad limitada y la política de salir del paso», en Luis Aguilar, ed., *La hechura de las políticas públicas*, pp. 315-340. México, Miguel Ángel Porrúa.
- García Pelayo, Manuel (1980). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza editorial.
- Gasco Hernández, Mila (2001). *Hacia una nueva gestión de lo público*. Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Giddens, Anthony (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza Editorial.
- Giddens, Anthony (1998). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Ed. Taurus.
- Gomá, Ricard (2001). «La nueva política: del Estado a las redes», *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6, n° 13, pp. 159-168, Maracaibo, Venezuela.
- Horwitz, Robert (2000). «La desregulación como proceso político», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. IX, n° 1, primer semestre, pp. 137-148, México, CIDE.

- Isuani, Ernesto y Ricardo Nieto (2002). «La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo poskeynesiano», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 22, febrero, pp. 147-172, Caracas.
- Jarquín, Edmundo y Andrés Caldera, ed. (2000). *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*. Washington D.C., BID.
- Jones, Lawrence y Fred Thompson (1999). «Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 15, octubre, pp. 233-276, Caracas, Venezuela.
- Kendall, Jeremy (2000). «The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores», *Policy & Politics*, vol. 28, n° 4, pp. 541-562, Bristol, UK.
- Lechner, Norbert (1997). «Tres formas de coordinación social», *Revista de la Cepal*, n° 61, abril, pp. 7-17, Santiago de Chile.
- Lechner, Norbert (2000). «Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social», *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 7, noviembre, Barcelona, España. www.iigov.org
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, INAP.
- Lindblom, Charles (1999). «El estudio de las políticas públicas», en César Cansino, *La ciencia política de fin de siglo*, pp. 121-134. Madrid, España, Hueriga/Fierro editores.
- Luhmann, Niklas (1996). *Confianza*. México, Tropos, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (1997). *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.
- Luhmann, Niklas (1998a). «La diferenciación de la sociedad», en Niklas Luhmann, *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, pp. 71-98. Madrid, España, Editorial Trotta.
- Luhmann, Niklas (1998b). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Madrid, Ed. Anthropos.
- Maggi, Claudio; Dirk Messner y Lucretia Landmann (2002). «Introducción. Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del siglo XXI», en Claudio Maggi y Dirk Messner, eds., *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina*, pp. 9-31. Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Martínez Lucio, Miguel e Ian Kirkpatrick (1995). «Conclusión. The politics of quality and the emergence of new issues and tensions within the public sector», en Ian Kirkpatrick and Miguel Martínez Lucio, eds., *The politics of quality in the sector public*, pp. 271-280. Routledge, London, UK.
- Mascareño, Carlos (2001). *Redes sociales territorializadas: nuevos espacios para la política social (alusión al caso venezolano)*. Buenos Aires, Congreso CLAD.
- Maturana, Humberto y Francisco Varela (1996). *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*. Madrid, Ed. Debate.

- Mayntz, Renate (2001). «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 21, octubre, pp. 7-22, Caracas, Venezuela.
- Mayntz, Renate (2000). «Nuevos desafíos de la teoría de *governance*», *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 7, pp. 35-51, Barcelona, España.
- Messner, Dirk (2000). *Desafíos de la globalización*. Lima, Perú, Friedrich Ebert.
- Messner, Dirk (1999). «Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas», en Klaus Esser, ed., *Competencia global y libertad de acción nacional*, pp. 87-118. Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.
- OCDE (1999). «La gestión pública a través de los diferentes niveles de administración. OCDE 1997», *Revista Gestión y Política Pública*, n° 15, mayo-agosto, pp. 157-161, Madrid, INAP.
- Ocampo, José Antonio (2001). «Retomar la Agenda del Desarrollo», *Cuadernos del Cendes*, año 18, n° 46, enero-abril, pp. 1-20. Caracas, Venezuela.
- Ocampo, José Antonio (2002). «La reforma financiera internacional: una agenda ampliada», en Claudio Maggi y Dirk Messner, eds., *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina*, pp. 179-210, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.
- Ochando Claramunt, Carlos (1998). «La doble interpretación de la crisis del Estado de bienestar». *Sistema*, n° 143, marzo, pp. 53-70, Madrid, España.
- Orellana, Rafael (1999). *Sociedad e investigación: borrosidad*. Comisión de Estudios Interdisciplinarios. Universidad Central de Venezuela, año 2, n° 4, octubre.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Madrid, Paidós.
- Parejo Alfonso, Luciano (2000). «El Estado social y administración prestacional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 57, mayo-agosto, pp. 17-47, España.
- Pérez Baltodano, Andrés (1997). «Estado, soberanía y políticas públicas en América Latina», en Andrés Pérez Baltodano, ed., *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, pp. 15-30. Caracas, Nueva Sociedad.
- Pérez Menayo, Vicente (2001). «La «calidad social»: un nuevo paradigma en las políticas europeas», *Revista Gestión y Política Pública*, n° 20, enero-abril, pp. 37-59, Madrid, INAP.
- Ramió Matas, Carles (2001). «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 21, octubre, pp. 75-116, Caracas, Venezuela.
- Rao, Nirmala (1996). *Towards welfare pluralism. Public services in a time of change*. England, UK, Dartmouth Publishing.
- Reich, Simon (2000). «The four faces of institutionalism: Public policy and pluralistic perspectives». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n° 4, october, pp. 501-522, Oxford, UK.

- Reynolds, Harry, Jr. (2001). «Public Administrators and policy agendas: Some preliminaries to statute law making». *International Journal of Public Administration*, vol. 24, nº 1, pp. 31-50, New York, USA.
- Riccucci, Norma (2002). «Implementing welfare reform in Michigan: The role of street-level bureaucrats». *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 7, pp. 901-921, New York, USA.
- Rosas, María Cristina (2001). «Los retos de la OMC en el siglo XXI», *Revista Capítulos*, nº 63, septiembre-diciembre, pp. 39-50, SELA.
- Saint-Martin, Denis (2001). «How the reinventing government movement in public administration was exported from the U.S. to other countries», *International Journal of Public Administration*, vol. 24, nº 6, pp. 573-604, New York.
- Santana Rabell, L. y M. Negrón Portillo (1996). «Reinventing government»: nueva retórica, viejos problemas», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 6, julio, pp. 147-164, Caracas, Venezuela.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad...* Buenos Aires, Argentina, Planeta ed.
- Smith, Martin J. (1995). *Pressure politics*. Manchester, UK, Baseline Books.
- Stiglitz, Joseph (2002). «Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente», *Revista CLAD Reforma y Democracia*, nº 22, febrero, pp. 7-68, Caracas, Venezuela.
- Subirats, Joan y Ricard Gomá (2000). «Cambios en la política de bienestar e innovación social en la Unión Europea», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 17, junio, pp. 45-77, Caracas.
- Suleiman, Ezra (2000). «¿Es Max Weber realmente irrelevante?». *Revista Gestión y Política Pública*, nº 17-18, enero-agosto, pp. 3-17, Madrid, INAP.
- Vallespín, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Madrid, Taurus.
- Van Oorschot, Win (2000). «Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public», *Policy & Politics*, vol. 28, nº 1, pp. 33-48, Bristol, UK.
- Van Slyke, David (2002). «The public management challenges of contracting whit nonprofits for social services», *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 4, pp. 489-517, New York, USA.
- Vila, Carlos (2000). «¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 18, octubre, pp. 25-76, Caracas, Venezuela.
- Weber, Max (1987). *Economía y sociedad*. México, FCE. Edición original en alemán «Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie», J.C.B. Mohr, Tubinga, 1922.