

Formación Gerencial Año 3, No.1 Mayo 2004
ISSN.1690-0073

POLÍTICAS PÚBLICAS REVISADAS EN EL MARCO DEMOCRÁTICO VENEZOLANO.

Egda Ortiz M.(*).

Recibido: 21-07-2003 Aceptado: 15-03-2004

Resumen

El objetivo de este trabajo es el análisis de las Políticas Públicas en el marco de la democracia venezolana. Existe una estrecha relación entre la concepción teórico-práctica de las Políticas Públicas ejecutadas desde 1958 y el sistema democrático venezolano, en cuanto al apoyo de las primeras hacia la estabilidad democrática, y luego respecto a decisiones políticas neocorporativas que en la praxis se alejaron de los valores y fines democráticos. El nuevo interés ciudadano por la política conduce a una revisión de las Políticas Públicas y de la democracia bajo una visión amplia.

Palabras clave: Política Pública, democracia, decisión pública.

(*) Programa de Ciencias Económicas y Sociales. Núcleo Costa Oriental del Lago. Universidad del Zulia. E-mail: ortizegda @ telcel. net. ve.

Public Politics reviewed in the Venezuelan Democracy.

Abstract

This paper main objective is the analysis of the Public Politics in the Venezuelan Democracy. There is a narrow relationship between the theoretical and practical conception of the executed Public Politics since 1958 and the Venezuelan democratic system, relative to “neocorporativas” politics decision separated in the practice of democratic purposes and values. The new citizen interest by the Policy carries a review of Public Politics and the democratic system before an extensive sight.

Key words: Public Policy, democracy, public decision.

Introducción.

En este trabajo se analizan las Políticas Públicas en el contexto de la democracia venezolana; se inicia con el concepto de Política Pública que permite luego presentar la propuesta de una concepción amplia de ella.

Se revisan las principales Políticas Públicas puestas en práctica durante el período democrático y sus características relevantes.

Finalmente, se expone la necesidad de revisar tanto la concepción y praxis de la Política Pública como de la democracia en Venezuela por su relación esencial, y para adaptarla a la realidad actual.

1. Concepto de Política Pública.

La noción de policy tiene una larga historia en la cultura occidental, siendo utilizada por primera vez en el campo de la ciencia económica. Su uso implicaba distinguir los fines u

objetivos generales del Estado y la discusión acerca de las maneras idóneas de alcanzarlos (BAZÚA y VALENTI, 1993).

La distinción que hoy se hace entre política y técnica, o entre la política y las políticas, o decisiones políticas y decisiones de política.

La solución de problemas en particular lleva a diferenciar aspectos de la política (policy) gubernamental o pública porque se parte del supuesto de la existencia de un Estado democrático: política macroeconómica, política social, entre otras.

Entonces, el vocablo policy se refiere a la dimensión técnica de toda decisión social en la que el sujeto de la misma le asigna un sentido referido a la conducta de otro(s) en el pasado, presente o futuro y se trate de decisiones intencionales. El sujeto que decide puede ser un individuo, una organización, el Estado nacional o mundial.

La política en tanto proceso social de producción activa de la legitimidad y el consenso acerca del orden estatal, del gobernante en turno o de sus decisiones y acciones, según el caso, por lo que al menos un referente de las decisiones gubernamentales, aun en los casos de Estados despóticos o autocráticos, pues es improbable la permanencia de un gobierno con cero consenso social acerca de su titular o sus decisiones y acciones. Pero es sólo en los Estados democráticos donde, por sus características sistémicas en tanto configuración estatal, la política en tal sentido (politics) adquiere centralidad causal y estratégica en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, tanto en su dimensión política como en la técnica (BAZÚA y VALENTI, 1993 : 32).

La noción de “público” también tiene una larga historia en la cultura occidental, utilizado por primera vez en la época moderna con la lucha

sociopolítica por establecer los derechos individuales frente al monarca, en la Europa feudal entre los siglos XIII a XVII, que marcó el inicio y el desarrollo de la civilización actual.

En este desarrollo puede destacarse como la tradición liberal democrática moderna incorporó otro de los sentidos clásicos de la noción y el vocablo “público”, el de “bien común” o “bienestar colectivo”, definido explícitamente como agregación del bienestar de los individuos: razón de ser del Estado y en especial del ejercicio gubernamental. Esta ideología se ha centrado en la ampliación y profundización de los derechos individuales indispensables para hacer efectivo el bienestar público en tanto bienestar del público ciudadano, en su incorporación a la ley, y en la eficacia de las estrategias de acción gubernamental.

En la cultura política occidental, el vocablo “público se

refiere según lo expresan Bazúa y Valenti a lo siguiente:

- a los miembros de la polis (Estado) en tanto público; -al bienestar público, en tanto agregación de bienestar de los individuos; -al bienestar público en tanto valor funcional y objetivo estratégico fundamental (razón de ser) del Estado y sobre todo de la acción gubernamental; -a los derechos individuales públicos (de todos los individuos) que tienen que establecerse constitucionalmente como la base misma del Estado; - “público” se refiere al Estado público si: está jurídicamente basado en los derechos individuales públicos; si se asume socialmente el bienestar público como el alfa y el omega de la existencia del Estado, y si el funcionamiento del sistema político efectivamente opera sobre la base de la vigencia irrestricta de tales derechos individuales públicos y especialmente el de la propiedad colectiva sobre el Estado (democracia);

- “público” se refiere a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, si y sólo si: el Estado es efectivamente un Estado público (democrático); la autoridad que haya adoptado tales políticas, decisiones o acciones argumenta en debate público tal adopción, y el público ciudadano o la opinión pública, predominantemente, consideran que algún sentido público le es atribuible; -“público” se refiere a la acción pública en tanto acción colectiva del público ciudadano y no necesariamente a la acción estatal, aún en el contexto del Estado público; - la expresión “problemas públicos”, se refiere a los problemas de los que puede argumentarse que afectan negativamente a todos los individuos o miembros de la Polis local, nacional o mundial, aún si ni éstos ni las autoridades los perciben o intentan resolverlos; - puede hablarse de interés público sólo como interés del público ciudadano y no como el supuesto “interés” de alguna

entidad distinta y “superior” a los individuos (el Estado, la “nación”, la “colectividad”, etc.) (BAZÚA y VALENTI, 1993).

2. Concepción de políticas públicas y democracia en Venezuela.

Al revisar la eficacia de la democracia como proceso para producir políticas promotoras de bienestar social generalizado, Andrés Stambouli se refiere a las políticas públicas al inicio de la democracia en 1958: primero, el acuerdo político partidista que adoptó como política pública el Pacto de Punto Fijo, que buscó fundamentalmente la estabilización del régimen naciente que se ve atacado por la ideología anticomunista, y por los recelos antibetancouristas que imperaban para la época en múltiples sectores de la sociedad. Una segunda política pública que puede verse como político-estratégica se refiere al aumento muy sensible y drástico de todo lo que fue y sigue siendo, gastos sociales del Estado: educación,

salud, vivienda para los sectores más necesitados de la población, servicios que eran vistos como de mejora relativa en cuanto al pasado. Una tercera política pública muy importante dentro del sentido político estratégico, fue la eliminación y el abandono por parte del gobierno, del concepto del Estado docente y del reconocimiento del papel de la Iglesia en la política educativa nacional. En cuarto lugar, la política de industrialización por la vía de sustitución de importaciones, constituyó una política pública que tuvo un sentido político estratégico fundamental, para la democracia representativa. En quinto lugar, el énfasis en la política de construcción de obras públicas, que aún eran consideradas como la medida de la eficacia de un régimen(STAMBOULI, 1982).

Las principales políticas públicas mencionadas que se iniciaron desde 1958 van paralelas a los mecanismos que se crearon para negociar los

diferentes intereses, y que Juan Carlos Rey denominó sistema populista de conciliación, constituido por un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos, en el que los mecanismos de tipo utilitario iban a desempeñar un papel central en la generación de apoyos al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo (REY, 1991: 543).

Tanto, el aspecto político como el económico resultaron esenciales para los acuerdos, es decir tanto la renta petrolera como los pactos fundacionales del sistema democrático.

Entonces, el proyecto político de 1958 comprende la constitución de 1961 que expresa los aspectos formales, y entre éstos la concepción de la democracia venezolana como representativa, responsable y alternativa, y el sistema de elecciones libres y de partidos, y comprende además este proyecto, un conjunto de acuerdos

informales no necesariamente expresos pero fundamentales para la democracia.

3. Orientación y ejecución de las Políticas Públicas en el marco democrático.

La práctica democrática enfatizando su objetivo de preservación del régimen partió de una definición mínima de la democracia. No se trataba a corto plazo, de asegurar la democracia como la maximización de ciertos valores (tales como por ejemplo, la igualdad o la participación) (REY, 1998).

Los apoyos al régimen debían también lograrse a corto plazo. Las políticas adelantadas fueron privilegios en favor de diferentes grupos dotados de poder, y con base en el papel central desempeñado por el Estado venezolano en la vida económica y social del país.

Al referir Stambouli como política pública los gastos sociales del Estado, puede afirmarse que la Política Social recorrió más de dos décadas

signada por su carácter eminentemente universalista y asistencialista. Destacamos aquí dos de las cuatro características mencionadas por Vivancos y España: el carácter democratizador, o para todos los sectores de la Política Social; y la vinculación política entre la intervención social y las bases de apoyo del sistema mismo (VIVANCOS y ESPAÑA, 1993).

Pero al mantenimiento del régimen, también contribuyen los partidos políticos y los grupos de presión al articular diversos intereses, procesarlos y canalizarlos hasta los órganos de decisión pública. El Pacto institucional permitía el acuerdo tácito de los tres principales partidos, respecto a ciertas decisiones fundamentales tomadas por consenso, titulares de cargos públicos e intereses vitales del país.

Otro tipo de consulta y participación, distinto al Pacto de Punto Fijo se desarrolló en forma informal con Fedecámaras, la

CTV, el Alto Mando Militar de las Fuerzas Armadas, y la alta jerarquía de la Iglesia Católica, en cuanto a las principales decisiones gubernamentales. Para garantizar el apoyo de los grupos de interés o de presión al nuevo sistema se desarrolló un sistema de participación y representación de carácter semicorporativo, distinto y paralelo al estrictamente democrático (REY, 1991).

El desarrollo de este sistema semicorporativo tiene un significado privatista más que estatizante de las más importantes decisiones políticas.

El estilo particular expresado en las principales decisiones de la vida política venezolana tiene incidencia en lo que ya a finales de los años ochenta no puede ocultar el agotamiento del modelo de desarrollo. La crisis incluye los aspectos económico, social, político y cultural, y manifiesta el dilema de no complementariedad entre las metas de desarrollo económico, social y político con la contradicción entre acumulación y

legitimación; contradicción que en las primeras décadas del sistema democrático fue posible manejar por el predominio del juego suma variable entre los distintos actores políticos y sociales, y facilitado por el manejo renta petrolera.

Algunos esfuerzos de Reforma del Estado se adelantaron en la década de los ochenta, y particularmente, en el segundo período de C.A. Pérez se inició la descentralización político-administrativa. La COPRE acepta que existe una democracia incompleta, y a la vez la Reforma del Estado como un proyecto de modernización radical de la sociedad, que implica la redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los actores sociales (COPRE, 1989). En 1989 se eligen gobernadores y alcaldes en todo el país.

Pero la crisis se profundiza en lo económico con indicadores negativos; en lo

social aumenta la pobreza; en lo político intentos de golpe en el año 1992, el descrédito de los partidos políticos, el aumento de la abstención electoral y la aparición de movimientos y candidatos antipolíticos desde las elecciones de 1993.

Junto al deterioro de los indicadores económicos y sociales, colapsan también las instituciones. La independencia de los jueces, el respeto a la propiedad, la efectividad de los cuerpos policiales, y la competencia y credibilidad del gobierno han venido decayendo de manera dramática durante los últimos años (TORRES, 2001).

Luego del proceso constituyente se aprueba la Constitución de 1999 con aspectos novedosos, como los relativos a los derechos humanos, el poder ciudadano y el poder electoral; se incluye además el concepto de democracia participativa. Lo relativo a la Fuerza Armada resulta un aspecto controversial.

Pero la crisis política revela cambios y transformaciones en el ámbito de la política, en la forma de concebirla y accionarla (Rivas, 2002). Esta crisis expresa la crisis de los partidos políticos, de representación, de identificación partidista, de gobernabilidad; en definitiva se traduce en el vaciamiento de la política y de la democracia. Se refiere al neopopulismo y al liderazgo plebiscitario contrario al liderazgo con partidos que caracteriza a la democracia (RAMOS, 2002).

Los aspectos mencionados contribuyen a la crisis del Estado de Derecho y la crisis de la democracia. Crisis que contraría la profundización de la democracia en Venezuela, que no se ha conseguido con la nueva Constitución al incluirse en ella una nueva rama del poder público denominada Poder Ciudadano, en opinión de Duque Corredor. (DUQUE, 2002). El mismo autor refiere un irrespeto a la dignidad de las personas y de las instituciones, a la pérdida

del valor de los individuos y de la capacidad de decidir según el bien público.

En este contexto, la ejecución de las Políticas Públicas, en particular la política económica y Social revela resultados de aumento de desempleo, desinversión, reducción considerable de los programas sociales y aumento de la pobreza, para mencionar sólo alguno de ellos, todo lo cual contraría a la democracia. Por ello, se plantea una revisión de las políticas públicas y de la concepción y praxis democrática.

4. Políticas Públicas y democracia: Hoy en revisión.

Según Gerver Torres, el resultado de lo que hoy tenemos está relacionado con la desconexión con el petróleo, la estrategia de desarrollo hacia adentro y el deterioro educativo, y su punto de partida para construir lo expresa en cinco elementos claves: desarrollo de la gente, fortalecimiento de las instituciones, acelerado crecimiento económico,

combate frontal a la pobreza y gran liderazgo político y social (TORRES, 2001).

Estos cinco elementos claves para construir deben ir acordes con una revisada concepción y praxis de políticas públicas y del sistema democrático. En tal sentido, Bazúa y Valenti nos plantean una conceptualización amplia “estatal” e “internacional” del campo multidisciplinario y profesional de política pública y una visión explícitamente social de su sentido público, que implican irremisiblemente asumir el indeclinable compromiso ideológico político originario de las ciencias de política con la democracia (BAZÚA y VALENTI, 1993 :28). Agregan los autores, que se trata de una concepción amplia de política pública que se adecue a las condiciones históricas específicas de las sociedades periféricas, y que permita asumir el compromiso de ingenieros públicos o del interés público ciudadano y no de ingenieros gubernamentales.

De aquí, que es importante entender las condiciones en que existen las democracias en América Latina cuando toleran la desigual distribución de la riqueza, de oportunidades y de poder.

Por ello, Quiroga refiere una de sus consecuencias más desatadas, la incompletud de la ciudadanía dentro de la cuestionada capacidad de las democracias para integrar a los ciudadanos.

Y ante las nuevas realidades globalizadoras, Lechner plantea que lo público ya no es el espacio de la ciudadanía, indicando su redefinición. Agrega que con la modificación de la deliberación ciudadana, en mayor o menor medida tiene lugar una reforma del Estado sobre la base de reducir las empresas públicas, reorientar las políticas sociales, descentralizar y desburocratizar al aparato estatal, racionalizar la gestión pública y su reglamentación, incrementar la eficiencia económica de la acción estatal; es decir la redimensión

del Estado y en particular de las políticas públicas (LECHNER, 1992).

Quiroga y Lechner coinciden en la importancia de la ciudadanía y el papel de las políticas públicas en la actual realidad de nuestros países. En este sentido, Quiroga nos plantea que las exigencias del capitalismo globalizado y la realización del principio de igualdad de la democracia deben tener su punto de encuentro y de equilibrio, en la acción de las políticas públicas; adquiriendo aquí todo su valor una definición intermedia de la democracia (QUIROGA, 2000).

Agrega Quiroga, que la estabilidad democrática se apoya en la relación que se establece entre el procedimiento democrático y la capacidad del gobierno para encontrar soluciones comunes satisfactorias, planteando una definición intermedia y / o integral de la democracia que integre reglas de procedimientos, valores y políticas democráticas (QUIROGA, 2000).

Venezuela aunque pudo hacer compatibles los objetivos económicos y sociales de desarrollo en las primeras décadas del sistema democrático, hoy no escapa a la realidad del resto de los países latinoamericanos. Para contribuir en la construcción de una democracia integral es necesario que los distintos actores políticos y sociales ejerzan la ciudadanía contenida de fines y valores democráticos en el marco de las políticas públicas. Las recientes e inéditas actuaciones ciudadanas apuntan en este sentido; faltaría construir el espacio dentro de las decisiones públicas que afiancen la acción ciudadana en un marco de consciente "eficacia colectiva" con el apoyo de los distintos actores democráticos.

Conclusiones.

El concepto de política pública debe relacionarse con el interés público, y en este sentido, con el Estado democrático. De igual forma debe estarlo la política en tanto proceso de

producción de legitimidad y consenso.

Las Políticas Públicas iniciadas con el sistema democrático de 1958, como por ejemplo el Pacto de Punto Fijo se hacen fundamentales para el funcionamiento de la democracia mínima que entonces se concebía basada en elecciones libres y de partidos. Pero a esta concepción inicial se agregaba su praxis que alrededor del papel central del Estado tejía un sistema semicorporativo distinto y paralelo al democrático con el apoyo a privilegios de grupos de poder privados para la toma de las principales decisiones políticas.

A pesar de algunos esfuerzos como los de la COPRE para reformar al Estado y descentralizarlo se terminó en el agotamiento del modelo de desarrollo, y en la crisis que desde los ochenta se expresó en todos los ámbitos de la vida del país y en el colapso de las instituciones.

El proceso constituyente no detuvo el profundo deterioro democrático que lleva consigo también el liderazgo plebiscitario y el alejamiento ciudadano en la toma de decisiones públicas; pero contrariamente se ha logrado despertar el interés por la política, en el sentido de los genuinos fines y valores democráticos de la ciudadanía en Venezuela, que permitirían revisar y reconstruir las Políticas Públicas y la democracia en Venezuela.

Referencias bibliográficas.

- BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna. (1993). "Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública". En **Revista de Administración Pública**. Pp. 25-81. México.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1989). **Una Política Social para la afirmación de la Democracia**. Caracas (Venezuela).
- DUQUE CORREDOR, Román J. (2002). "Gobernabilidad en Democracia". En Diario **El Universal**, Edición Especial **Democracia**, **Cuerpo 1**, pp. 1-16. Lunes 10 de Junio. Caracas (Venezuela).

- LECHNER, Norbert. (1992). "El debate entre Estado y Mercado". En **Nueva Sociedad, No. 121**. pp. 80-89.
- QUIROGA, Hugo. (2000). "¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración". En **Ciencias Sociales, Vol. VI, No.3**, pp.361-374. Instituto de Investigaciones. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. (2002). "Los límites del liderazgo plebiscitario. El Fenómeno Chávez en perspectiva comparada", En RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (Ed.), **La transición venezolana Aproximación al fenómeno Chávez** . pp.15-46. Centro de Investigaciones de Política Comparada- Facultad de Ciencias Jurídicas Y Políticas. Universidad de Los Andes. Mérida (Venezuela).
- REY, Juan Carlos. (1991). "La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación". En **Estudios Políticos (Nueva Época) No. 74**, pp. 533- 573. Caracas (Venezuela).
- REY, Juan Carlos. (1998). **El futuro de la democracia en Venezuela**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela).
- RIVAS LEONE, José Antonio. (2002). "Antipolítica y nuevos actores políticos en Venezuela". En RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (Ed.), **La transición venezolana Aproximación al fenómeno Chávez**, pp. 241-268. Centro de Investigaciones de Política Comparada- Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de

- Los Andes. Mérida (Venezuela).
- STAMBOULI, Andrés. (1982). "Hipótesis acerca del proceso de formación de Políticas Públicas en el Estado Venezolano". En **Estudios Políticos, No. 1**. pp. 71-82. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- TORRES, Gerver. (2001). **Un sueño para Venezuela ¿Cómo hacerlo realidad?**. Editorial Liderazgo y Visión. 2da. Edición, Caracas.
- URBANEJA, Diego Bautista. (2002). "De partidos" o "con partidos". En Diario, **El Universal Edición Especial Democracia Cuerpo 3**, pp. 3-10. Lunes, 10
- VIVANCOS, F y ESPAÑA, L. P. (1993). **La Crisis que nos falta por recorrer. Prospectiva Social de Venezuela. 1992-2005**. ILDIS, Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).