

# La reforma administrativa en Venezuela y Colombia

Edgar Córdova Jaimes\*

## Resumen

El presente trabajo es un análisis de la Reforma Administrativa como estrategia para la modernización del aparato público en América Latina, con especial referencia a los casos de Venezuela y Colombia. Los intentos por parte de los Gobiernos para justificar y explicar la necesidad de este tipo de reforma descansan sobre dos razones fundamentales, Democracia y Eficiencia. Sostenemos, que los procesos de reforma administrativa se encuentran vinculados fundamentalmente a razones de tipo económico. Se concluye que la reforma administrativa en ambos países se ha limitado a cambios estructurales y funcionales en el nivel central del aparato público y en ciertos sectores descentralizados asociados a la economía, sin operar cambios en relación a la administración de los problemas sociales básicos y dejando intactos en gran parte los mecanismos de mediación burocrático-populista.

**Palabras clave:** Venezuela, Colombia, Reforma del Estado, Reforma Administrativa.

## *The administrative reformation in Venezuela and Colombia*

## Abstract

This paper is an analysis of the Administrative Reformation with the purpose of modernizing the Latin America public apparatus, with special reference to the venezuelan and colombian cases. The intent by the governments to justify and explain the need for

---

Recibido:17-07-96 • Aceptado: 30-09-96

\* Político, Magister en Gerencia de Empresas, Estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad del Zulia, Venezuela, Coordinador de Investigación y Postgrado en la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt.

reformation, rest on two reasons, Democracy and search for Efficiency, I argue that in spite of the above elements, we need emphasize, that the governments main purpose is solely economic. In conclusion, the administrative reformation process in both countries has been limited to structural and functional changes with the purpose of promoting a new economic model, with out changin the basic social problems and burocratic populist model.

**Key words:** Venezuela, Colombia, Administrative Reform, Reformation of the State.

## **Introducción**

La Reforma del Estado en América Latina, y muy especialmente en Colombia y Venezuela, ha puesto en la mesa de discusiones, el problema del funcionamiento administrativo del Estado que se desarrolló ambos países por más de treinta años a partir de la década de los años sesenta.

El resultado de estas discusiones señalan que en América Latina se desarrolló una administración pública con las siguientes características; centralizada, proteccionista, intervencionista, populista, altamente burocratizada y con una alta mediación clientelar como mecanismo para el ingreso de personal al sistema de la administración pública.

La Reforma Administrativa y la Descentralización se presenta como la salida a la problemática de la administración pública en la región Latinoamericana, en el sentido de que a través de ella se superarían las características negativas que ésta asumió.

Presentamos en este trabajo una visión crítica del proceso de reforma administrativa en Venezuela y Colombia; para lograr este objetivo se aplicó el enfoque comparativo como herramienta metodológica. Partimos del análisis del

modelo político económico que se implantó en ambos países en la década del 60.

Las características que se observan en los países de América Latina para la década de los años ochenta, antes de iniciarse los procesos de reforma, responden a un conjunto complejo de condicionamientos históricos tanto internos como externos, que se concretaron en dos aspectos, transición de Estados Autocráticos a Democracias débiles y desgaste del modelo económico de sustitución de importaciones que estuvo vigente por casi treinta años. Se observa entonces tal y como lo señala Cavarozzi : " Durante la década de 1980, la mayoría de los nuevos Gobiernos democráticos de América Latina ha (SIC) sufrido un deterioro drástico en la efectividad de las políticas económicas. No sólo las políticas de ingresos tradicionalmente asociadas con el modelo de economía cerrada y la industrialización sustitutiva de importaciones....también, en parte, la capacidad de generar recursos a través de impuestos...como la de lograr que los actores privados respeten las obligaciones vinculadas con la seguridad social. El corolario principal es que los Gobiernos no son sólo incapaces de resolver los crecientes problemas...tampoco logran alimentar la

esperanza ...de que las tendencias pre-  
valecientes puedan ser revertidas" (Ca-  
varozzi; 91: 1991).

La región se encuentra, para la dé-  
cada de los ochenta, sumida en una gran  
crisis económica con repercusiones so-  
ciales profundas que hacen aún más difi-  
cil la consolidación de la Democracia.

Venezuela, el país con mayor con-  
solidación democrática, se vio afectado  
por dicha crisis, a pesar del excepciona-  
lismo que por más de treinta años reinó:  
"Abundantes recursos naturales, altos ni-  
veles de vida, apertura social y políticas  
democráticas, Partidos Políticos fuertes,  
estabilidad política y militar controlada,  
combinada con la ausencia de profundas  
divisiones étnicas y lingüísticas". (Levine,  
1995)

Su vecino Colombia, a pesar de  
contar con uno de los Sistemas de Parti-  
dos más antiguos, (preeminencia de una  
forma tradicional bipartidista, Liberales y  
Conservadores), se encontraba, además  
sumida en un debate sobre la Reforma  
Constitucional, como respuesta urgente  
para la profundización de la democracia,  
así como la búsqueda de la solución para  
los problemas de violencia, guerrilla y  
narcotráfico. Estos últimos elementos  
muy particulares de la realidad colombia-  
na le otorgan cierto grado de "excepcio-  
nalismo".

De tal forma que ambos países,  
para el decenio de los ochenta, se encon-  
traban enfrentando desequilibrios estruc-  
turales que originaron niveles de deslegi-  
timación e ingobernabilidad. Como res-  
puesta a esta crisis, se dio la oportunidad  
económica y política para la definición del  
proyecto de Reforma para la Moderni-

zación de la Administración pública, a  
objeto de viabilizar una nueva organiza-  
ción económica y profundización de la  
Democracia.

### **El Frente Nacional y el Pacto de Punto Fijo: contexto socio político en la caracterización de la administración pública en Venezuela y Colombia**

Los modelos políticos que en Co-  
lombia y Venezuela existen hoy día, son  
el producto de un consenso de las élites  
que buscaron, en el caso de Venezuela  
(Pacto de Punto Fijo), la instauración del  
sistema democrático sobre la base del  
modelo de sustitución de importaciones  
como modelo de desarrollo, con presen-  
cia permanente del Estado como eje di-  
namizador a través del gasto social, "De  
allí que políticas como la hipertrofia del  
empleo público, los controles de precios,  
las restricciones a la importación y el  
crecimiento del gasto social, están articu-  
ladas por una racionalidad: la de mante-  
ner la vigencia del proyecto de sustitución  
de importaciones.... A su vez, esta orien-  
tación es necesaria para proteger la legi-  
timidad política del régimen democrático"  
(López: 1989: 41).

El Estado Venezolano que nace  
después del Pacto de Punto Fijo atiende,  
tal y como lo señala Ochoa, dos cuestio-  
nes fundamentales, " 1) La promoción y  
estímulo de la economía por sustitución  
de importaciones y 2) Las demandas so-  
ciales reprimidas que estaban directa o  
indirectamente relacionadas con el mo-  
delo económico" (Ochoa y otros;  
41:1996).

En Colombia se concreta el pacto conocido como "Frente Nacional" (1958), definido como un acuerdo entre Liberales y Conservadores para poner fin a la violencia bipartidista de los años cincuenta, (para mantenerse en el poder) mediante la alternación (sic) de ambos partidos en el poder (García; s.f. a: 4), desde el punto de vista económico el Frente Nacional permitió el establecimiento institucional en lo administrativo y jurídico para el desarrollo del modelo económico que ya se había gestado en Colombia a partir de los años cincuenta, cuya característica la constituye la inversión extranjera para el consumo interno; en tal sentido señala Díaz Uribe " Y es de la mano del pacto frentenacionalista y de sus consecuencias en materia política que se operan los más importantes cambios en la ordenación jurídico-administrativa de la nación, con la adopción de nuevos criterios e instrumentos para evaluar y definir la acción oficial. Por otra parte, Bejarano (1993:46) Señala: "El Frente Nacional creó un marco político adecuado para el desarrollo económico al eliminar el conflicto partidista sobre el control del aparato estatal... patrocinó un fuerte sistema clientelista, el cual sirvió como sustituto imperfecto de provisión de seguridad social y de servicios públicos, pese a excluir a una inmensa mayoría" . Durante este período se institucionaliza la planeación económica central y se fortalece la capacidad de iniciativa y decisión de la rama ejecutiva del sector público. La Reforma

Constitucional de 1968 es el acto jurídico que legitima y ordena legalmente este proceso institucional" (Díaz Uribe; 1986: 57-58)

El resultado objetivo de ese pacto desemboca en la creación de un monopolio de Estado y de la administración, de tal forma que todas las iniciativas y movimientos que surgieron durante los años siguientes no encontraron espacio político para actuar; "Lo que se implantó, especialmente a partir del Frente Nacional, fue un Sistema de relaciones de clientela en el que las necesidades de las capas de la población fueron instrumentalizadas en favor de intereses de acumulación política, personales y grupales" ( Velásquez; 1995: 245).

Es así como se creó un acuerdo tácito paralizante entre las élites políticas, en donde no hay discusión ideológica, lo que también es una característica distintiva del Sistema de Partidos en Venezuela.

El "Pacto de Punto Fijo" (1958), establece un consenso entre actores principales de poder de la Venezuela de aquella época, a objeto de garantizar el apoyo popular a los Gobiernos elegidos mediante el voto; así se aseguraría que no se repetiría el fracaso de 1948<sup>1</sup>. De esta forma se echaron las bases para establecer una movilización social y material que hiciera posible la legitimación del nuevo sistema.

Ambos pactos condujeron a crear, una convención sobre super objetivos políticos y económicos, -cuestión que pasa

1 En 1948, el Gobierno de Venezuela presidido por Rómulo Gallegos es derrocado por un junta cívico militar, apenas nueve meses después de haber asumido el poder, entre los elementos que se señalan como causas de debilidad está la falta de apoyo de los factores de poder para la concreción del proyecto democrático.

por la definición de valores fundamentales-, y a la instalación de una serie de mecanismos utilitarios para el caso venezolano "de un funcionamiento efectivo" (Cf. Levine cit. por Rey 1991; 542). Además de este enfoque utilitarista, la administración pública que se desarrolló en ambos países se caracterizó por las siguientes variables: burocratización, populismo, clientelismo, centralismo, proteccionismo, intervencionismo.

Sin embargo, las variables de este modelo administrativo concertado, burocratización y populismo, se han convertido en dos grandes puntos focales de la discusión en la reforma administrativa.

En una, nos encontramos con una hipertrofia de las organizaciones que conforman el aparato del Estado, es decir, que la administración pública se ha desarrollado sobre la burocratización; la segunda vertiente descansa sobre la aplicación de políticas populistas, a objeto de servir como elementos legitimadores.

## **La expresión del modelo**

El modelo de administración pública que se desarrolló en Venezuela y Colombia, como resultado del consenso institucionalizado de los pactos "Frente Nacional" y "Pacto de Punto Fijo", se encuentran caracterizados por la necesidad de búsqueda de legitimación del sistema democrático, aumento del gasto social, y la conformación de un aparato que hiciera posible la profundización del modelo de sustitución de importaciones; la administración pública asumió una serie de características que favorecieron la consolidación de los aspectos antes señalados.

En cuanto al crecimiento burocrático en ambos países se observa un incremento proporcional del Estado, tanto en lo social como en lo económico; situación que se expresa en la creación de instituciones, participación en el campo productivo y ampliación de los programas sociales, muy especialmente de educación y salud.

En este sentido opina Ochoa para el caso venezolano, "Las instituciones creadas conformaron un amplio aparato público estrechamente vinculado a la economía; se destaca la constitución de numerosas empresas públicas ubicadas en diversas ramas de la economía.... se conformó un apreciable aparato público de tipo social que debía dar respuesta a las presiones en torno a la vivienda, salud, seguridad social etc. y que a su vez contribuiría a aumentar las demandas, cuestión necesaria para la producción dirigida al consumo interno" (Ochoa; 1996,a : 51).

Los partidos políticos se encargaron de accionar el modelo estableciendo una mediación que condujo a una de las características más notables, del modelo de administración pública, tanto en Colombia como en Venezuela, el clientelismo, sobre el cual se han generado las más variadas críticas; el autor colombiano, Díaz Uribe señala para el caso colombiano "...se llega a la conclusión de que el clientelismo, como relación social de dominación, además de ser históricamente la columna vertebral del régimen político bipartidista colombiano, se ha traducido en un sistema político-administrativo que se opone al progreso económico y social, por cuanto su soporte es el sub

desarrollo" (Díaz Uribe; 1986: 12), por su parte señala, Ochoa al referirse al caso venezolano: "El reclutamiento lo realizan en gran medida los partidos políticos con posibilidades de poder; los aspirantes en la administración pública acuden a los partidos políticos a solicitar empleo" (Ochoa; 1996 a: 53).

El clientelismo además de constituirse en el mecanismo por excelencia de mediación de los partidos políticos con poder, con el objeto de buscar apoyo electoral y político de grupos diversos, se convirtió en el mecanismo de ingreso de personal a la administración pública, centralizada y descentralizada a través de las empresas del Estado, originando con dicha práctica que en gran medida la calificación del recurso humano haya sido tradicionalmente muy baja, e inclusive con un sentido de transitoriedad, lo que impidió conformar un funcionario público de carrera. Juan Carlos Rey, señala dos aspectos sobre los cuales se desarrolló el modelo de administración pública, y que consideramos conveniente señalar: 1) "...el papel desempeñado por el Estado venezolano como principal actor y propulsor del proceso de desarrollo y como distribuidor de sus beneficios...; 2) " las funciones cumplidas por los partidos políticos y unos grupos organizados (grupos de presión institucionales y asociaciones) como mediadores entre el Estado y el conjunto de la sociedad" (Rey; 1991: 544).

Aparejado a este elemento del clientelismo, nos encontramos con otra característica de la administración públi-

ca colombiana y venezolana, el intervencionismo; de tal forma que observamos un Estado monopolista, en el sentido en que lo define Eduardo Sarmiento, "...supuestamente los Gobiernos estaban en capacidad de alcanzar los más variados objetivos económicos y sociales y de ordenar y moderar los intereses y apetitos de los individuos ... En Colombia en la práctica surgió una economía institucional en la cual el logro de los objetivos estaba íntimamente relacionado con la creación de instituciones (Sarmiento; 1993: 1). El Estado comenzó a participar activamente en gran cantidad de actividades, ello se desprende de la necesidad que estos Estados tuvieron de promover un nuevo proyecto político-económico; esta necesidad se desarrolló en la práctica dentro de una lógica, que tal y como lo señala Quintín, descansó en lo siguiente. "...el Estado era el único agente con capacidad para emprender ese proceso; por tanto, era preciso un Estado fuerte y altamente interventor en la producción directa de bienes y servicios...(Quintín :1996: 60).

La centralización político-administrativa, ha sido referida como una característica general del modelo de administración pública de los países de América Latina, esta tendencia a la centralización para algunos autores, la ubican en la época de la colonia, lo cual signó culturalmente la formación del Estado Latinoamericano y su acción política<sup>2</sup>.

La Constitución Colombiana de

2 Levine en su trabajo "construyendo cultura y poder", refiere una serie de razones que explican la heterogeneidad de América Latina y el carácter excepción, que conduce a pensar sobre la construcción de una ciencia social latinoamericana, estas razones están determinadas entre otras cosas por la cultura y el lenguaje. Citando a Toqueville señala que para 1840 las

1886, vigente hasta 1991, definía la característica de la centralización... "un Estado unitario, políticamente centralizado y administrativamente descentralizado"; de tal forma que el posterior desarrollo político de este país se amoldó a esta regla.

Contrariamente, la Constitución de Venezuela 1961 establece en el art. 2º, capítulo 1º ..." la República de Venezuela es un estado federal en los términos consagrados por esta constitución", pero el comportamiento político administrativo en Venezuela ha sido el mismo: alta centralización con algunas experiencias, básicamente hacia la desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado. Todo trámite y decisión importante es tomada en el centro del poder, Caracas y Bogotá, facilitando que tanto las solicitudes, como las decisiones tengan una alta "agregación partidista". De allí que en muchos y variados casos, estas no representen los intereses de la ciudadanía.

El Estado como interventor y proteccionista del sector económico, actuó en gran cantidad de actividades, para la implantación del modelo de sustitución de importaciones; ello produjo empleo y estabilidad; como estrategia, los gobiernos establecieron políticas de créditos blandos y subvenciones, lo cual generó un sector privado que se desarrolló al amparo del estado y con gran influencia en el proceso de toma de decisiones. Para el

caso colombiano Sarmiento señala, "...el sector privado realizó todo tipo de procedimientos para influir en la orientación de los institutos, cambiándolos, (sic) en muchos casos, en medios para realizar sus propósitos individuales" (Sarmiento; 1994: 2), de tal forma que este mecanismo corporativo, dio lugar a una desatención de los aspectos rectores del Estado, como es la protección social de la población.

El modelo de sustitución de importaciones, en las sociedades venezolana y colombiana, tuvo como norte el desarrollo de un parque industrial nacional. Por ello señalamos, que estos gobiernos dirigieron una política de créditos a aquellos grupos con mayor capacidad económica y, por ende, con mayor capacidad de influencia : "El modelo de sustitución de importaciones requirió del traslado de grandes recursos del Estado a sectores dominantes a través de mecanismos formalmente definidos, tales como subsidios, préstamos con tiempo muerto y bajas tasas de interés y exoneraciones, entre otros" (Ochoa; 1995 a : 77).

De manera pues, que observamos un Estado con alta mediación partidista, centralizado en su política y su acción, cerrado económicamente, fuertemente influido por las esferas económicas y de espaldas a las demandas de las mayorías, que pierde la legitimidad de sus instituciones democráticas y profundiza los

condiciones generales geográficas y económicas para la región ( Anglo América y Latinoamérica) era similar; lo que fundamentalmente las diferenciaba es lo que se denomina el ETHOS PRACTICO (concepción histórico cultural del y de la acción sobre el mismo). En el norte, según el autor, el ETHOS se materializaba en una concepción de igualdad social con posibilidad de lograr una acción social sostenible , en cambio el ETHOS en América Latina exageraba el ideal de la autoridad y dependencia lo que contrariamente al norte otorgó una reducida posibilidad de acción social sostenible.

desequilibrios regionales por la no atención directa de sus demandas.

La diferencia entre ambos países la encontramos en el nivel y tipo de participación partidista que se desprende de los pactos; para el caso de Colombia el establecimiento de una Democracia, con un mínimo debate ideológico (dominado por Conservadores y Liberales); en Venezuela, el proceso se diferencia por el mecanismo de mediación partidista, el cual es más amplio; sin embargo hay preeminencia -por lo menos hasta 1994- de los partidos del "status" Acción Democrática y Copei.

### **La crisis del modelo de administración pública**

La crisis de la administración del Estado, ha tenido un tránsito similar en Colombia y Venezuela. Se observa para la década de los años ochenta, un proceso deslegitimación, es decir, el rechazo por parte de la ciudadanía y sectores organizados de un Estado incapaz de dar solución a gran cantidad de demandas. Para los años ochenta, el Estado no podía continuar financiando el gasto social.

En el caso venezolano, la situación era menos grave, si se considera que los presupuestos para los programas sociales, subsidios y otros, tradicionalmente se habían obtenido de la distribución de los ingresos petroleros, es decir que éstos no han tenido que depender de una política "redistributiva" o, dicho en otras palabras, de la capacidad del Estado venezolano de recaudación, panorama éste que si es típico en Colombia.

Evidentemente la situación antes planteada se encuentra asociada al desa-

rollo del modelo económico que se implantó en Venezuela y Colombia a partir de los pactos; ello se desprende de la necesidad del Estado de generar bienestar mediante el gasto social, el cual se vio debilitado con la instalación de la crisis financiera. Así lo señala De La Cruz al referirse al caso venezolano, "El primer signo visible (sic) de esta crisis se presentó en 1983, cuando por primera vez en muchos años se devaluó la moneda" (De La Cruz; 1992: 17), sostenemos que los signos visibles de la crisis se encuentran en los aspectos económicos, el agotamiento del modelo administrativo del Estado se expresa fundamentalmente, en su incapacidad para el mantenimiento y manejo de la economía.

En relación a esto, Levine argumenta; "este tipo de análisis ignora la historia de los movimientos para el cambio, oscurece la importancia de esfuerzos continuos para la Reforma, y de ésta forma dificulta entender las posibilidades para la transformación de las relaciones Estado-Sociedad y de las políticas democráticas, generalmente sin el colapso institucional (Levine; s.f. :1) (3).

En relación a ello queremos señalar, que el argumento gubernamental que ha tenido mayor peso para el inicio y consolidación de la Reforma del Estado tanto en Venezuela como en Colombia se halla en el aspecto económico, esto es: "la búsqueda de la eficiencia del Estado para de esta forma entonces lograr profundizar la democracia", ello se evidencia en la estructura y en la acción de las propuestas que se han formulado en ambos países. Por otra parte como producto del consenso que se dio a partir de los

pactos, se estructuraron una serie de mecanismos de mediación cuyo propósito consistió en generar beneficios y apoyos, sobre la retribución del empleo, el bienestar social; ello constituye un elemento de carácter económico, que dada la crisis financiera que estos estados comienzan a enfrentar en la década de los años ochenta se comienza a debilitar la capacidad de mantenimiento de este modelo económico, y se da la necesidad política de promover otro modelo. El problema fundamental lo ha constituido la economía.

Sin embargo, debemos reconocer que para la década de los ochenta se observó un aumento de la movilidad social y el surgimiento de una variada gama de grupos (entre ellos las asociaciones de vecinos), conformando una resistencia social con acciones concretas y muy particulares para penetrar el tejido de contención de demandas del Estado y lograr algunas decisiones a favor. Al mismo tiempo comenzó el debilitamiento de las formas operacionales utilitarias del modelo, de identidades partidistas, lealtades y otros aspectos.

En lo relativo a Colombia habría que señalar, que a la crisis de origen económico, los fenómenos de violencia y guerrilla han contribuido al proceso de deslegitimación. Ejemplo de ello, es la crisis política que vive hoy día este país, por el supuesto financiamiento del narcotráfico a la campaña que llevó a Ernesto Samper a la presidencia. "Estas situaciones mantienen un estado de incertidumbre con respecto al futuro económico de la región que abona el terreno de la ingobernabilidad. A su vez los cambios políti-

cos ocurridos a partir del surgimiento de regímenes democráticos en los últimos años (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, El Salvador, entre otros) hasta los procesos inéditos de democratización de la democracia (Venezuela, Colombia y México) necesitan también un trabajo para mostrar sus bondades a una población escéptica "(De La Cruz: 1992 : 16). De La Cruz señala que las democracias de América Latina, necesitan elevar su capacidad económica y administrativa de dar respuesta a las expectativas de bienestar y seguridad social que la población en general requiere.

Sostenemos, finalmente, que la crisis está asociada al deterioro en las posibilidades para el mantenimiento del modelo de sustitución de importaciones sobre el cual se desarrolló la política y la administración pública tanto en Venezuela como en Colombia.

Las críticas por parte de los representantes de la Reforma de la administración pública en Venezuela y Colombia al modelo de administración pública que se desarrolló en estos países, se centran en la ineficiencia que el Estado ha mostrado en la tarea de la prestación de servicios, en la incapacidad manifiesta de incursionar competitivamente en los cambios globales de la economía, situación que, según la crítica, disminuye las posibilidades de lograr crecimiento económico y luego desarrollo social. Según dichos planteamientos, de mantenerse el Estado burocrático, utilitarista, populista, no se podrá dar el necesario desarrollo económico que favorecerá el logro del desarrollo social y la profundización de la Democracia.

En la crítica encontramos, la urgen-

te necesidad que los Estados tienen de reestructurar su aparato público para la implantación de un nuevo modelo de economía, abierto internacionalmente; Kliksberg expresa que...."el funcionamiento del sector público en la región es afectado cotidianamente por las variaciones que se producen en el desenvolvimiento del sistema económico mundial en su conjunto". (Kliksberg; 1984: 20)

Además de esta variable económica, la crítica se ha centrado en el aspecto de funcionamiento, cuyo discurso se ha ubicado en el "exceso" (burocratización) y en el "defecto" (ausencia de mecanismos administrativos e instituciones para cumplir con determinadas actividades y/o servicios de manera eficiente). Este enfoque de la crítica del modelo de administración pública en ambos países, tiende a concluir en que no se han logrado los fines del Estado debido, fundamentalmente, a un problema de funcionamiento y estructura administrativa; situación que debía modificarse a objeto de hacerlo eficiente.

La crítica se basa en el concepto de la "gerencia moderna" y las necesidades de globalización, conceptos que se han desarrollado fuertemente en la región con la adopción de estos paradigmas por el sector privado y en las universidades.

De tal forma que, siguiendo a Ochoa " La tendencia es hacia la tecnocratización del aparato público de la región, es decir hacia el uso de la racionalidad economicista a la cual se subordinan los requerimientos de profundización de la Democracia y del bienestar social ...que intenta servir de instrumento de legitimación del Estado Tecnocrático"

(Ochoa;1995 b: 5). Lo planteado, nos lleva a señalar otro aspecto asociado a la reforma administrativa en estos países, la "desnaturalización " de la administración pública, en cuanto a la interpretación de su especificidad; es decir al desconocimiento del carácter rector que tiene el Estado en relación a los aspectos sociales y de seguridad nacionales y a las características que asume en lo orgánico (la administración) para cumplir con sus objetivos "...el mejoramiento de la productividad estatal ha estado fuertemente influido por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada....dado ello...la administración pública tendrá que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada" ( Kliksberg; 1984:32).

En relación a la influencia del sector privado en el proceso de reforma administrativa, señala la autora, "A lo interno de cada país, los sectores económicos en alianza con intelectuales de pensamiento tecnocrático hacen presión para que el Estado se transforme; además de ello son claves las presiones ejercidas por los organismos internacionales acreedores...(Ochoa;1995 a: 5).

De allí que las situaciones presentadas tanto en lo interno como en lo externo, en Colombia y en Venezuela, hacen de la transformación de la administración uno de los centros de interés primarios. "La reforma fue percibida como el instrumento que permitirá aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión orga-

nizacional del sector público". (Kliksberg; 1984: 27).

El concepto de la administración desaparece para dar paso a la gerencia como un instrumento ideológicamente neutral, aplicable por lo tanto al sector privado y público, con el fin de lograr una eficacia capaz de generar rentabilidad. Sostenemos que la crítica se ha presentado en función a: la incapacidad de la administración pública para afrontar de forma eficiente los cambios económicos y políticos que se han venido observando en estos países; en la políticas del modelo de sustitución de importaciones en contraposición a la economía de mercado.

### **Salida a la crisis: la gerencia pública**

Los Gobiernos de Venezuela y Colombia, como respuesta a la crisis derivada del agotamiento del Estado que se desarrolló en ambos países sobre la base del modelo de sustitución de importaciones, han iniciado a finales de la década de los ochenta, un proceso de Reforma cuya agenda, además de otros aspectos, incluye la Reforma Administrativa, para la revisión y transformación de la estructura del Estado y el papel regulador del Estado en la economía. Paralelamente a este proceso, Colombia y Venezuela inician de forma declarada la implantación de políticas económicas de mercado, "La necesidad de renegociar la deuda externa y obtener nuevas líneas de crédito internacional...se hace necesario ...que el país modifique su modelo económico. Esta idea, que cuando se propone como ideal es llamada generalmente "neoliberalis-

mo", fue acogida por el equipo económico de Carlos Andrés Pérez (1989-1993)" (Martínez y otros; 1995:4), en el caso colombiano, tal y como lo señala Sarmiento "La decisión abierta para implantar el modelo neoliberal se dió en la administración Gaviria." (Sarmiento, 1994: 9).

El esfuerzo pretende el cambio de las estructuras burocráticas por estructuras pequeñas y estratégicas para lograr la eficiencia del sector público, así como la implantación de un nuevo modelo económico, de mercado.

Este proceso de transformación que se desprende de la propuesta de la reforma administrativa se ha denominado modernización de la administración pública. Se trata de la adecuación del Estado y de su aparato administrativo a las nuevas corrientes del pensamiento gerencial y económico. En 1992, el Estado colombiano a través de la "Consejería Presidencial para la Modernización del Estado", inició un programa denominado, "La Modernización en Acción", cuyo propósito se inscribe en la promoción de la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas, incorporando renovados criterios de gestión, simplificación y mejoramiento de trámites, así como la necesidad de cambio del funcionario público por un gerente con visión estratégica y racionalidad económica al estilo de la administración privada, que garantice transparencia en la gestión. En este sentido el presidente colombiano César Gaviria señala el objetivo de la modernización de la administración pública colombiana, "valorar más el pensamiento estratégico en las organizaciones públicas. La planificación estratégica no es un monopolio de las

organizaciones privadas. Estos principios generales y filosóficos, creo ayudan a visualizar lo que sería una actuación pública más eficiente y más gerencial" (Gaviria; 1993:2).

De esta manera, estos cambios funcionales apuntan hacia una eficiencia orgánica y no hacia el rescate de las funciones del rol del Estado para el mejoramiento sustancial en la prestación de los servicios sociales, a los cuales está llamado, considerando las graves desigualdades y desprotección de carácter social que vive el pueblo colombiano. Ello se debe al hecho que la eficiencia que busca el Estado con la reforma, es aquella que garantice valor económico.

Este programa de modernización de la administración pública colombiana, contempla tres principios rectores: a) Búsqueda de una nueva Organización Institucional, que garantice "la adecuación a los cambios que han venido operando en Colombia", estos cambios tienen que ver con las tendencias en la economía, es decir con la promoción de un nuevo modelo económico, que se presenta en el discurso como la búsqueda de lo social a través de la eficiencia.

La nueva constitución colombiana (1991) establece "un Estado social a través de la eficiencia en la administración pública"; situación que desde nuestra óptica vemos como una contradicción, ya que la eficiencia que se desprende de la propuesta de modernización del Estado colombiano es una de carácter económico; a) reducción de costos que en el caso de las políticas internas sociales es reducción del gasto social; b) Organización y Gestión Financiera en las organizacio-

nes; c) Desarrollo del Recurso Humano, que pasa por la sustitución de aquellos individuos con mentalidad populista y contaminados con las prácticas del modelo burocrático, complementado con un proceso de adiestramiento que algunos autores, como Ochoa, han llamado ideologización. Este proceso de adiestramiento llevado a cabo para elevar las capacidades de gestión de los nuevos funcionarios públicos se desarrolla en función a los valores que privan en las empresas privadas.

En Venezuela, el proceso de Reforma Administrativa se ha desarrollado dentro de las mismas perspectivas que en Colombia. El decreto 1458, de fecha 14 de Febrero de 1991, referido a la "simplificación de procedimientos administrativos e información ciudadana", focalizado en los siguientes aspectos: a) Reforma de la gestión pública, profesionalización de la gerencia; c) Reorganización del sistema nacional de planificación y del control fiscal del Estado; d) Simplificación de procedimientos administrativos; e) Mejoramiento de los servicios del sector público (Lara y otros; 1991: 14). De esta manera se inicia el proceso de transformación "funcional" de la Administración Pública Central; los mecanismos de articulación de intereses de partidos y grupos dominantes sufren a niveles centrales, variaciones significativas: el hombre de partido da paso al gerente, que en su mayoría proviene del sector privado.

Insistimos en el hecho, que estos procesos de Reforma Administrativa, constituyen la estructuración de un instrumento político para que el Estado logre la aplicación del modelo económico de mercado,

mediante la acción que se genera a través de éste. En Venezuela paralelamente a la aplicación de la reforma de la administración pública se inició la aplicación de una serie de "paquetes económicos" tendientes a la consolidación de una economía de mercado que necesariamente cambió el papel del Estado dentro de la misma. En términos generales, sostenemos que los procesos de transformación desarrollados, tanto en Colombia como en Venezuela, son parte de los cambios necesarios para la adecuación a la economía neoliberal, que se constituye en el nuevo fin político del Estado<sup>3</sup>. Podemos afirmar que las condiciones que dieron origen a los pactos políticos en ambos países ha cesado; se requiere de un nuevo modelo de Democracia, cuya base de sustento la constituye el modelo económico de mercado, es decir que el elemento central de esta nueva Democracia lo constituye la búsqueda del bienestar económico, participación en los mercados internacionales, apertura a capitales extranjeros, y una participación protagónica del sector privado; se piensa de esta manera que al alcanzar dicho beneficio económico, por añadidura se logrará el desarrollo social de las colectividades, es decir que nos encontramos con una administración pública que debe responder a estos "nuevos desafíos", de tal forma que su reestructuración debe seguir este horizonte de ma-

nera de facilitar la aplicación de estas nuevas orientaciones económicas.

Consideramos que la economía constituye un objetivo real y necesario de todo Estado, pero dentro del contexto social de nuestros países, y Colombia y Venezuela no escapan a esta realidad, no puede constituirse en el "leit motiv."

Observamos en ambos países que estos cambios varían según el nivel de asociación con la economía. Por ejemplo, los cambios producidos en la administración central, es decir ministerios o secretarías, se refieren a reformas estructurales, funcionales y procedimentales, tales como, integración de dependencias, creación de otras, originando así que las transformaciones no sean tan profundas, como la experimentada en los casos de empresas públicas, y en infraestructuras tales como puertos, aeropuertos carreteras y otras, las cuales han seguido un camino distinto en estos países, el de la Descentralización, aspecto que trataremos más adelante; se lleva a cabo un proceso profundo de transformación (privatización de empresas por ejemplo), lo mismo ha ocurrido en áreas como la de tributación: la razón es que estas empresas y estructuras están asociadas a la economía.

El Estado como promotor del nuevo modelo económico, necesita de una in-

3 Este proceso lo ubicamos en la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989), con la aplicación de las medidas económicas anunciadas en Febrero de 1989, y que ocasionaron los grandes disturbios y saqueos en Caracas y en algunas otras ciudades de Venezuela; luego vinieron una serie de intentos fallidos en el mandato interino del Dr. Ramón J. Velásquez, hasta consolidarse la Agenda Venezuela en la mitad del segundo gobierno del Dr. Rafael Caldera, anunciada en Abril de 1996. Ambos paquetes constituyen las directrices del FMI, para la recuperación de la capacidad de pago de Venezuela de sus acreencias internacionales y se caracterizan por una marcada tendencia hacia aspectos fiscales y monetarios.

fraestructura para el servicio a los mercados nacionales e internacionales; ello explica al mismo tiempo la razón por la cual los procesos de transformación de la administración pública, por lo menos en el caso venezolano no han alcanzado al nivel municipal, cuyas organizaciones en Venezuela, no se encuentran asociadas al mercado, por lo menos en la actualidad.

Se han producido transformaciones significativas a nivel central, muy especialmente en el área de Hacienda, a objeto de optimizar la recaudación fiscal; en el caso venezolano resulta muy significativo dado que la conducta seguida por los gobiernos venezolanos, dentro del esquema del modelo de sustitución de importaciones fue de distribución de la renta petrolera y no de redistribución. La puesta en marcha del SENIAT, (Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria) responde a presiones de organismos internacionales (FMI, BID) como garantía de pago de los préstamos que ha solicitado el Estado.

Los intentos de reforma administrativa que se han producido tanto en Venezuela como en Colombia siempre han estado asociados a organismos internacionales, bien sea a nivel de asesoramiento en sus inicios, se han convertido en requisitos y normas a seguir para aplicar a créditos, firmas de convenios y otros.

En Colombia este proceso se inició en 1960<sup>4</sup>, teniendo como antecedente, la

visita al país en 1948 de la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, luego siguieron otras misiones o comisiones para el estudio, fundamentalmente de los aspectos, presupuestarios, financieros y fiscales. De igual manera en Venezuela se efectúa el primer intento de reforma de la administración pública en 1958, con asistencia de las Naciones Unidas y dentro de la concepción de la CEPAL, ello originó la creación de la Comisión de Administración Pública. (Ochoa; 1996 b: 3)

La variable del recurso humano se ha manejado dentro de las propuestas de cambio, insistiendo en cambiar el tipo de personal que tradicionalmente ha laborado en la administración pública.

En 1989 cuando se crea la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, esta comienza por recomendar "avanzar en un efectivo sistema de carrera administrativa que asegure, la selección, promoción, evaluación, remuneración y desarrollo del personal con base en el mérito" (CLAD: 1994:4); para llevar a cabo tales objetivos el Estado colombiano produjo una serie de instrumentos legales, hasta que finalmente la Constitución de 1991 recoge en un capítulo especial todo lo referido al servicio civil; por otra parte este proceso de adiestramiento se ha llevado, al igual que en Venezuela, sobre los preceptos de la gerencia moderna, que ya hemos señalado antes; de tal forma, que para 1992, la Consejería

4 En relación al desarrollo histórico que ha tenido el proceso de reforma administrativa en Colombia, constituye un valioso aporte el trabajo denominado "Balance general de las reformas administrativas adelantadas en Colombia a partir de 1960", elaborado por Alberto Galeano Ramírez, consultor de Naciones Unidas, Bogotá, Febrero de 1990.

para la Modernización del Estado Colombiano presentó un programa denominado, "Políticas para el desarrollo gerencial del sector público", el cual señala dentro de los objetivos "Disponer de técnicas y sistemas modernos de gerencia...Hacer énfasis en la formación de los gerentes administrativos sobre técnicas y sistemas de gerencia" (CLAD;1994:1).

Para el caso venezolano la situación es muy similar, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, (COPRE) incorporó desde su creación la profesionalización de la gerencia pública, sobre criterios similares a los planteados en Colombia, es decir sobre la base de la gerencia moderna.

En este sentido sostenemos que estos procesos de transformación del recurso humano han dejando a un lado importantes componentes tales como condicionamientos culturales, motivacionales y sociales, que se han desarrollado dentro de estas organizaciones. En este sentido señala Kliksberg, " la gestión de personal tiende a adquirir un carácter meramente administrativo. Se trata de manejar con criterios eficientistas formales este "insumo", en el estilo del gerenciamiento de otros insumos que emplea la organización como materiales, financieros, etc." (Kliksberg; 1984:38). Ejemplo de ello, son los altos niveles de conflictos creados en empresas "modernizadas" de servicio eléctrico y puertos en Venezuela.

Otro aspecto lo constituye la reducción de personal en el sector público; concretamente en el caso de la descentralización de los puertos, en Venezuela para la primera fase se liquidaron 12.093 personas (Cordero; 1992: 361); en el

caso colombiano para 1993, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo transitorio 20 de la Constitución (1991), se suprime un total de 21.413 cargos de la Rama Ejecutiva a nivel directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo" (CLAD; 1995: 1).

Los gobiernos han buscado con estos procesos de transformación lograr y publicitar resultados concretos inmediatos; Kliksberg ha denominado a esta característica "El eficientismo inmediatista" (Kliksberg; 1884: 36), situación que relacionamos con la búsqueda de legitimación, y de influir en los votantes en períodos electorarios; tal es el caso de Colombia y el programa "Modernización en Acción", iniciado en 1992.

Según el informe que presentó el presidente Gaviria en el que daba cuenta de este programa para la modernización, para 1993, catorce meses después, 127 entidades habían respondido a los exigentes y novedosos criterios para la modernización (Consejería Presidencial para la Reforma del Estado Colombiano: 1993; 10). En este sentido pensamos que cambios tan profundos como los planteados por el presidente de la COPRE- del Estado Zulia, Sánchez Meleán, cuando señala: " Se requiere una transformación de la conducta personal y colectiva de los miembros de la sociedad" (Sánchez; 1994:42), no pueden lograrse en períodos tan cortos. Aspirar a que esto sea así, es un acto de ingenuidad.

En el proceso de Reforma Administrativa se inscribe la descentralización, que se plantea en América Latina, como paso importante para la salida de la crisis

y como uno de los mecanismos más importantes para producir los cambios que la economía necesita.

La transferencia de competencias del centro a las localidades o regiones es el objetivo que persigue la descentralización a fin de hacer al Estado eficiente; para lograr tales propósitos, se ha planteado una distribución territorial del poder, que pretende aumentar la participación ciudadana, cuestión que a nuestro juicio está lejos de lograrse, por el tipo de participación que se ha dado, aspecto que señalaremos más adelante.

Este proceso no es nuevo en la región y ha permanecido en la agenda de los gobiernos desde hace tiempo; en el caso de Venezuela la Constitución de 1947, ya consideraba el situado constitucional como mecanismo para la distribución fiscal entre los municipios y estados; la constitución vigente de 1961, en su artículo 137 establece que el Congreso podrá atribuir a los estados o los municipios, determinadas materias de la competencia nacional... luego vinieron las políticas de regionalización, en el primer de gobierno del presidente Caldera (1969-1973), pasando por la aprobación de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional... (1974-1978), hasta concretarse el inicio del proceso de descentralización, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1989 (CLAD;1992:1).

El proceso de descentralización se inicia en Colombia desde los años setenta, impulsado como estrategia para el desarrollo; se crean para entonces las

corporaciones regionales de desarrollo y se avanza hacia un sistema nacional de planificación; esta tendencia continuó, produciéndose legislaciones en materia de descentralización en el marco del impulso reformador del Estado, a finales de la presidencia de Belisario Betancourt (1986), hasta llegar a la Constitución de 1991, que definitivamente eleva a nivel constitucional el problema de la reforma del Estado y de la Descentralización (CLAD; 1992: 1).

La descentralización ha sido considerada por algunos autores como "...medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como transformaciones de tendencia igualitaria" .... la descentralización hoy parece consustancial con la Democracia, al proceso de desmovilización del Estado, o sea; a) a la ampliación del campo de los derechos humanos y libertades; b) a la progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y c) al mayor control y participación popular en la actuación de los administradores públicos" (Borja; 1987: 24 : 191, cit. por De Mattos).

La descentralización que está planteada a final de los ochenta, tanto en Venezuela como en Colombia, es un proceso político con un objetivo económico. Estos ajustes en el Estado, provienen de diferentes y nuevos actores en escena. "Los teóricos del desarrollo y la planificación local y los partidarios de ciertas teorías neoliberales, cuyas prescripciones han sido incorporadas a las estrategias del capital transnacional y comienzan a ganar rápido predicamento entre muchos

gobiernos nacionales" (De Mattos; 1991 :119), Castells, citado por este autor, amplía esta visión agregando, "... esta actitud se inscribe en el marco de los profundos cambios que han afectado al capitalismo mundial luego de la crisis de los 70, estos cambios, producidos al amparo de la revolución científico-técnica, se han expresado en una internacionalización creciente de la economía capitalista...(De Mattos, 1985). De tal forma, que el cuestionamiento planteado, no es la potencialidad de transformación que una estrategia como la descentralización tendría, sino las posibilidades ciertas que un tipo de descentralización economicista como la que está planteada tiene para resolver los problemas y expectativas planteadas por Borja.

Se observa la cada día más creciente necesidad de "adaptación" a la globalización de los mercados internacionales, y esta tendencia la recoge el proceso de Reforma administrativa del Estado en Venezuela y Colombia. Se percibe entonces el interés que tiene la economía global, en cuanto a la conformación de un Estado de cobertura mundial, es decir, la estructura nacional debe desaparecer para dar paso a una organización, donde tenga preeminencia lo local y lo mundial.

De tal manera que, dentro del análisis, aparece el elemento de privatización para dar accionalidad a lo global, la inversión para los mercados internacionales y la inversión extranjera. El presidente de la COPRE- Zulia expone". El impulso a la privatización de la economía significa la aspiración colectiva de dejar de ser un país de proletarios del Estado para llegar

a ser un país de propietarios en un mercado competitivo" (Sánchez; s.f.:47).

## **Las experiencias concretas de Venezuela y Colombia**

Para el análisis de la experiencia de Descentralización partimos de dos elementos. De la expedición de la Constitución colombiana de 1991 y de la ley de Descentralización venezolana (1989).

En relación al caso colombiano, "La constitución de 1991 partió en dos la historia reciente del país y abrió el camino para la Reforma del Estado y sus relaciones con la sociedad. Esta Reforma se inspira en una serie de postulados, entre los cuales la Descentralización y la Participación juegan un papel esencial "darle participación a las regiones y localidades e incentivar la participación de la población en la definición de su propio destino (Velásquez; 1995: 237).

Sin embargo, y a pesar de la clara intención de democratización del Estado, pareciera que los resultados de la experiencia no han logrado tales objetivos. A propósito, Rafael De La Cruz, expresa que: "Colombia no logra reunir la voluntad de la mayoría de la población alrededor del régimen democrático, sus instituciones son débiles y en algunos casos inexistentes. La abstención electoral que no cesa, parece mostrar que el importante esfuerzo que se realizó a través de la nueva constitución, para aumentar la participación de la sociedad, no ha dado los resultados que se esperaban, y continúan existiendo varios estados, varias Colombias superpuestas" (De La Cruz; 1992:16). Hussein, al referirse a la Des-

centralización en Colombia expone lo siguiente: "El sector descentralizado es autónomo y está conformado por empresas en precaria situación financiera y por entidades superavitarias con gran capacidad de gasto. El sector público central es débil y tiene a su cargo la financiación de entidades con una limitada capacidad de ejecución, en participar en las áreas sociales." (Hussein; 1994: 23).

En Venezuela los resultados del proceso no indican que se haya avanzado en la "democratización de la Democracia"; la misma se ha limitado a la distribución territorial del poder, entre las élites de las localidades, pero sin una efectiva participación ciudadana; "la participación ciudadana está tomando mayor importancia como instrumento de búsqueda de eficiencia del Estado neoliberal que de democratización; esto para algunos autores es participación cooptativa, es decir, canalización de la toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades" (Ochoa).

Los procesos de descentralización en Venezuela y Colombia, a pesar de ser inspirados por objetivos comunes de democratización y eficacia, se diferencian en cuanto a su ámbito de implementación: en Venezuela es la transferencia de competencias hacia el nivel Estatal y en Colombia hacia el municipal.

El proceso de Descentralización que se ha desarrollado en Colombia, encuentra su viabilidad institucional en la Reforma Municipal de 1986, mediante ley especial, en la cual se buscaba modificar el régimen de los municipios e introducía mecanismos de participación... juntas de acción comu-

nal, juntas administradoras locales, participación de usuarios en las juntas directivas de establecimientos de servicio público y en las juntas de vigilancia (Velásquez; 1995: 249, 250). En relación a ello sostenemos que este proceso de democratización, aumentando la participación ciudadana, se fundamenta sobre objetivos preestablecidos, o como los denomina Cunill, "participación cooptativa", las comunidades no llegan efectivamente a formular objetivos propios de acción, y por otro lado, dentro de la concepción de los instrumentos legales, sobre todo a nivel municipal se deja un vacío, que lo ha ocupado el juego político; tal como ocurre en Colombia "...la reglamentación en algunos casos es potestativa, no obligatoria. Los Consejos Municipales podrán reglamentar las Juntas Administradoras locales, pero podrán no hacerlo si es su voluntad" (Velásquez; 1995: 261); en Venezuela, las Juntas Parroquiales quedan a libre albedrío de los gobiernos municipales, en cuanto se les da o no recursos financieros para actividades de mejoras dentro de las comunidades.

Las competencias que les han sido entregadas a la municipalidad colombiana en las áreas sociales, salud, educación y servicios en general, desde 1986 a 1990 mediante una serie de decretos presidenciales (CLAD; 1993:2) no han podido ser prestados con la "eficacia tan anhelada", dada la falta de voluntad política y la precaria situación financiera. Como ejemplo de ello señalamos: "A Enero de 1994, según fuentes consultadas, en relación a la transferencia de competencias en materia de educación, se sostiene que no se contemplaron medidas de financiamiento acordes con las nuevas responsa-

bilidades y las transferencias financieras sólo se refirieron al personal docente que es el más difícil de manejar y sobre el cual, con la excepción de los Departamentos de Antioquía y Valle, los departamentos no tienen potestad de contratarlo o transferirlo" (CLAD; 1994; 5).

Las transferencias en áreas de infraestructura de servicio a la economía, como construcción, conservación y operación de puertos y muelles, se ha desarrollado sobre aquellas "menos importantes", reservándose el estado central las de mayor envergadura. "Con todo, el proceso ha significado sin duda un fortalecimiento de los municipios. Aunque el impacto ha sido diferente según el tamaño de estos últimos, logrando mayor profundidad en las ciudades grandes e intermedias ..." (CLAD; 1995: 7).

El proceso de descentralización en Venezuela, se ha desarrollado fundamentalmente hacia los Estados (regiones federales), teniendo un tímido impacto en el nivel municipal, debido al interés del nivel central en desarrollar la descentralización de las infraestructuras para el servicio de la economía; como lo hemos señalado: puertos, aeropuertos y carreteras. Sobre estos últimos, en el caso venezolano se ha desarrollado un fuerte impulso en los Estados Zulia y Carabobo, en donde la descentralización de los puertos ha ocurrido conjuntamente con la privatización de los mismos mediante concesión. Tal situación se inscribe dentro de la lógica del modelo económico de apertura de mercados que el Estado venezolano se encuentra promoviendo: "Más del 97% de la carga de exportación e importación de nuestro país se moviliza

por vía acuática, por ello resulta evidente la importancia de la optimización de los puertos como punto clave para el desarrollo económico" (Cordero; 1992: 361).

Habíamos señalado antes, las razones económicas por las cuales el proceso de descentralización no ha llegado a los municipios en Venezuela, ya que en este nivel no se encuentran estructuras asociadas a la economía de mercado; a ello podríamos agregar que la Descentralización hacia el nivel municipal no ha sido un objetivo del Estado venezolano desde el punto de vista político ni económico, "Aunque el Art. 137 de la Constitución se refiere a la transferencia a los Estados y a los Municipios, el proceso actual de descentralización, su aplicación no derivó en la creación de un instrumento jurídico que regulara (sic) la transferencia de competencias y de servicios del Poder Nacional a los Municipios. La novedosa Ley de Descentralización sólo regula esa transferencia del Poder Nacional a los Estados." (Álvarez; 109: 1995).

La pregunta que pudiéramos formularnos es: ¿Por qué el proceso se ha desarrollado en Colombia a nivel municipal y en Venezuela a nivel estatal? En Colombia los partidos políticos tradicionales se amoldaron a la Constitución de 1811, en la que se establecía un Estado administrativamente descentralizado (aunque en la práctica se trató de desconcentración); de esta forma el modelo de control y penetración partidista en la provincia dio la posibilidad de crear un gran número de empresas públicas, así como un sector privado subsidiario, y del mismo modo el necesario impulso a la descentralización. A pesar de lo expuesto, se

debe añadir que la forma centralizada en la toma de decisiones de los partidos tradicionales dominantes en Colombia coexistió dentro de ese acomodo a las normas constitucionales.

El proceso de descentralización en Venezuela actualiza el viejo debate del federalismo y trata de activar esa aspiración histórica; por otra parte el desarrollo de lo municipal es de reciente data, a diferencia de Colombia, que si ha tenido mayor tradición en este ámbito; los partidos políticos venezolanos dominantes se desarrollaron de forma distinta concentrando sus actividades y estructuras a nivel central; ello ocasionó que el desarrollo de empresas públicas se ubicara sobre todo a nivel central o estatal y no municipal.

Como ejemplo de lo anterior señalamos el caso de descentralización de los puertos; a pesar de encontrarse en determinados municipios, la transferencia ha sido para el nivel estatal. Como lo señala Cordero en un diagnóstico del sector portuario para la descentralización en Venezuela "no existe ente local municipal directamente relacionado con la administración portuaria, ni los servicios portuarios están comprendidos en la enumeración taxativa que al efecto contiene la Ley Orgánica de Régimen Municipal, siendo que el vínculo entre una municipalidad y su puerto, en todos los casos, es el que pueda establecerse en circunstancias similares entre el poder administrativo de una ciudad y una gran empresa o industria establecida en la localidad..." (Corde-

ro; 1992: 364), situaciones que la ley de descentralización no consideró en su texto, para llevar efectivamente la descentralización a los municipios venezolanos. Compartimos el argumento de Alvarez según el cual "Tal omisión hace cuestionable la existencia de voluntad política suficiente para impulsar el proceso de descentralización y sin duda, constituye una brecha entre el discurso de los políticos y lo que en realidad queda expresado en los instrumentos jurídicos que se sancionan" (Alvarez; 109:1995).

Las transferencias en el proceso de descentralización en Colombia son casi simultáneas; a diferencia de Venezuela donde el proceso es progresivo, lo cual añade un alto juego político, ya que los Gobernadores deben obtener el permiso de las Asambleas Legislativas para solicitar el traspaso de las competencias que se le asignen; las alianzas y los arreglos políticos partidistas que se generan dentro de estos organismos legislativos facilitan o no el proceso de transferencia. En última instancia éstos van a depender en una porción muy importante de las relaciones de los partidos políticos con el ejecutivo regional. "...El mecanismo de transferencia de competencias, los llamados convenios entre los ejecutivos central y regional, son tan poco estructurados que dejan en manos de la negociación política del momento, la definición de los alcances de las transferencias". (De La Cruz; 1995: 323).

La elección popular de los Gobernadores y los Alcaldes<sup>5</sup>, dio el piso políti-

5 El Alcalde no es una figura nueva en Colombia, sus antecedentes se remontan al siglo XIX (Constitución de 1811), solo que antes eran nombrados por los gobernadores de Departa-

co para soportar los procesos de descentralización, bajo la consideración de que estos gobernantes tendrían una responsabilidad directa con la ciudadanía. Ello ampliaría, la participación de la población, así como el acceso de grupos de electores y partidos regionales al poder. El resultado no ha sido el esperado. El juego político de los partidos del "status", Conservadores y Liberales de Colombia, Acción Democrática y Copei de Venezuela, continúa controlando gran parte de la acción gubernamental.

Otro aspecto de gran importancia, es que los partidos políticos no han reformado sus estructuras para la toma de decisiones y mecanismos de participación interna, por lo cual la selección de candidatos para cargos públicos es decidida en los niveles centrales de los partidos tradicionales; y no puede haber transformación de lo público sin la necesaria Reforma de los partidos políticos.

Finalmente, queremos señalar que se hace necesario que los procesos de Reforma del Estado que se están desarrollando en Colombia y Venezuela, deben revisar su capacidad real de producir las profundas transformaciones sociales y políticas que se requieren en estos países.

## Conclusiones

\* El modelo de administración pública que se desarrolló en Venezuela y Colombia en la década de los años sesenta, definió las bases para el

establecimiento renovado del modelo de sustitución de importaciones, así como del sistema de político, con base en el gasto social; para el caso de Colombia, establecer un "tipo de Democracia", y para Venezuela su instauración definitiva como forma de concepción del Estado.

El proceso de reforma administrativa como paso para la transformación del Estado, se ha sustentado mayoritariamente sobre la crítica del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones expresada por la incapacidad para mantener un nivel de desarrollo y gobernabilidad.

\* La crítica al modelo, sobre la cual se ha desarrollado el proceso de Reforma Administrativa, tanto en Colombia como en Venezuela, se ha ubicado en aspectos exclusivamente funcionales y estructurales, dejando de lado elementos de cultura y poder presentes en ambos países. Se debe avanzar hacia análisis más críticos de la problemática .

\* La agenda para la modernización del aparato público en Colombia y Venezuela se encuentra estructurada sobre los conceptos y filosofías de la "Gerencia Moderna". Esta es presentada como ideológicamente neutral y por lo tanto aplicable tanto al sector público como privado; esta situación, además de ignorar la especificidad de lo público, ha conducido a la tecnocratización del aparato público en función de una eficiencia para lo económico y no para lo social.

mentos. En el caso venezolano la figura de Alcalde la crea la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en 1989.

- \* La descentralización, en ámbitos diferentes (estadal y municipal) para los dos países podría estar relacionada al hecho de la acomodación de intereses económicos que tradicionalmente han tenido presencia en estos: aún está vigente el modelo populista en los Gobiernos Municipales, y la prestación de servicios no es efectiva, no se evidencia voluntad para llevar la descentralización ya que entre otras cosas no se cuenta con la disposición presupuestaria.
- \* La participación ciudadana en la toma de decisiones, como objetivo para la democratización, no se ha cristalizado, ya que el proceso deja a la buena voluntad de los Gobiernos Municipales la posibilidad de entregar recursos y de legislar (en el caso de Colombia) sobre los mecanismos de participación ciudadana.
- \* Las experiencias de participación que se han observado son del tipo Cooptativa, ya que las mismas se efectúan sobre objetivos preestablecidos, y estos contentivos de una alta agregación partidista.
- \* Se observa, sobre todo en el caso venezolano la íntima relación que la privatización ha tenido en estos procesos de descentralización, especialmente en los que se han desarrollado hacia organismos de infraestructura al servicio de la economía, como puertos, aeropuertos, carreteras y otros que son en definitiva las áreas sobre las cuales se han obtenido resultados concretos en materia de descentralización.
- \* La descentralización de competencias en el área social, se ha producido en Colombia sin un claro apoyo

financiero y en Venezuela se ha transferido poco en este sentido, lo cual no ha permitido mejoras significativas en estas materias en ambos países.

1. El proceso de reforma de Colombia y Venezuela, no ha logrado profundizar la democracia, ha favorecido un espacio para un proceso político-económico, con nuevos actores nacionales y extranjeros provenientes del sector privado, para el desarrollo de un nuevo modelo de acumulación.

## Referencias Bibliográficas

- Alvarez, Miriam y otros, (1995); Perspectivas de la Descentralización Municipal en el marco de la Reforma Constitucional del Estado Zulia. En revista Cuestiones políticas no 14.
- Bejarano, Ana María(1993) Neoliberalismo y Fragmentación Política: Desafíos al Proceso de Democratización en Colombia. Rev. Espacio Abierto, Año 2, No. 3.
- Borja, Jordi. (1987); Dimensiones Técnicas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado; en Carlos De Mattos, Falsas Expectativas ante Descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción. Nueva Sociedad, n. 104.
- Cavarozzi, Marcelo. (1991); Más Allá de las Transiciones a la Democracia en América Latina. Nueva Época. Revista de Estudios Políticos, n. 74.
- Cordero, Elías.(1992); La descentralización de los puertos: una responsabilidad vital en manos de los estados. En Descentralización, Gobernabilidad y Democracia. Edit. Nva. sociedad-copre-pnud.361-372.
- Ciad. (1994, a); Proceso de Descentralización y Reformas al Régimen Territorial en

- Colombia. Banco de Datos. Caracas, Venezuela.
- Clad. (1994,b); Proceso de Descentralización en Venezuela. Banco de Datos. Caracas, Venezuela.
- Consejería Presidencial para la Reforma del Estado. (1993); La Modernización en Acción, Entidades Sobresalientes. Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.
- Cunnill, Nuria (1991) Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos.
- De La Cruz, Rafael. (Comp.) (1992); La Estrategia de la Descentralización en Venezuela en Descentralización Gobernabilidad y Democracia. Edit. Nva. sociedad COPRE-PNUD.
- De La Cruz, Rafael (1995); La Descentralización: Alcances y Límites de un Proceso.
- De Mattos, Carlos. (1991); Falsas Expectativas Ante la Descentralización. Localistas y Neoliberales en Contradicción. Nueva Sociedad, n. 104.
- Díaz Uribe, Eduardo. (1986); El Clientelismo en Colombia. El áncora editores. Bogotá.
- Fernández, Julio César y Otros. (1994) Reforma de las Instituciones de Gobierno. Propuestas para la Modernización del Poder Ejecutivo. COPRE. Caracas, Venezuela.
- García, Jorge. (s.f. a); Estado, Crisis y Proceso de Descentralización en Colombia. (Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República de Colombia).
- García, Jorge. (s.f. b); El Proceso de Modernización Del Estado Colombiano. (Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República de Colombia).
- Gaviria, César. (1993); Mensaje del Presidente, en La Modernización En Acción. Presidencia de la República. Bogotá, Colombia.
- Hussein, B.(1994); Informe: Situación y Avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado Colombiano, (1986- 1990). Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Colombia.
- Kliksberg, Bernardo. (Comp.) (1994); La Reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del Marco Conceptual. en La Reforma de la Administración Pública en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Lara, Flor y Otros. (1991); Avances y Perspectivas de la Descentralización en Venezuela. COPRE. Caracas, Venezuela.
- Levine, Daniel. (s.f.); Beyond of the Exhaustion of the Model: Possibilities for Democratic Survival and Transformation in Venezuela. University of Michigan. Estados Unidos.
- Levine, Daniel. (1995); Goodbye to Venezuelan Exceptionalism. University of Miami, Institute of Interamerican Studies. Journal of Interamerican Studies and World Affairs.
- López, Margarita y otros (1989); De Punto Fijo al Pacto Social, desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985). Fondo Editorial Acta Científica Venezolana
- Martínez, María y otros. (1995) Mercado y Neoliberalismo en Venezuela. fundación Centro Gumilla, curso de formación sociopolítica n. 34.
- Ochoa, Haydeé. (1995, b); Tendencias Tecno-cráticas del Aparato Público Latinoamericano. Ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, México, D. F. Octubre 1995.
- Ochoa, Haydeé. (1995,a); Tecnoocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948 - 1991). EDILUZ. Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa, Haydeé. (1996,b); La Reforma de la

administración pública en Venezuela. Ponencia presentada en el I Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Salamanca, España. Junio 1996.

Ochoa, Haydeé. (1996, a); Administración Pública y Populismo en Venezuela. En *Revista Venezolana de Gerencia*. vol. 1 n. 1, Junio de 1996. Publicación semestral del Vicerrectorado Académico de la Universidad del Zulia.

Quintín, Ramón. (1996), La gerencia pública, Del "sistema de botín" a la gestión profesional. En *Revista Venezolana de Gerencia*. vol. 1 n. 1, Junio de 1996. Publicación semestral del Vicerrectorado de la Universidad del Zulia.

Rey, Juan Carlos. (1991): *La Democracia Ve-*

*nezolana y la Crisis del Modelo Populista de Conciliación*. Nueva Época. *Revista de Estudios Políticos*, n. 74. Caracas, Venezuela.

Romero, Aníbal. (1987); *La Miseria del Populismo*. Editorial Centauro. Segunda Edición, Caracas, Venezuela.

Sarmiento, Eduardo. (1994); *El Nuevo Estado*. Bogotá, Colombia.

Sánchez, Jorge.( s.f.); *Hacia el Nuevo Federalismo*. COPRE- ZULIA. Maracaibo, Venezuela.

Velasquez, Fabio. (1995); *La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollos y Perspectivas*. En *¿Descentralizar en América Latina?*. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Naciones Unidas.