

# Déficit del sistema político, límites de la descentralización *y redefinición de los espacios de participación del gobierno local en Venezuela*

---

**Elys Gilbrando Mora Belandria**

Profesor de la Facultad de Ciencias  
Jurídicas, Penales y Criminalísticas,  
Universidad de Los Andes.  
E-mail: elysmora@hotmail.com

## *Resumen*

En el mundo de hoy, extensamente atravesado por la onda de la democracia, resulta cada vez más difícil referirse a las decisiones gubernamentales planeadas y ejecutadas exclusivamente a través de las líneas de poder tradicionales y rigidamente centralizadas. Las transformaciones de la democracia y las exigencias crecientes de los ciudadanos, hace cada vez más justificable la introducción de formas de gestión pública más innovadoras, es decir, más descentralizadas, flexibles y orientadas desde ámbitos más cercanos al gobierno local. En Venezuela se viene explorando con esta posibilidad, la de poner en marcha escenarios de participación que se alejen en la medida de lo posible de la estructuras jerárquicas del poder. Sin embargo, las relaciones de intercambio y de cooperación en el juego de la política, últimamente se han visto interferidas por el bloqueo institucional y el retorno a un centralismo presidencial de magnitudes impresionantes.

*Palabras clave:* democracia, descentralización, gobierno local, gestión pública, política participativa.

## *Abstract*

Late changes of the democratic system and more demanding citizens, require newest, more flexible and decentralized forms of management, oriented towards local government's closer spaces. In Venezuela this possibility its being explored, however the relationships

of exchange and cooperation have been interfered by the return of a impressive presidencial centralism and institutional blockade.

*Key words:* democracy, decentralization, local government, public management, participative policy.

---

## *Introducción*

El sistema político de Venezuela vive hoy un momento de gran convulsión. El ciclo histórico de la democracia partidaria orientado por el "Pacto de Punto Fijo" llegó a sus límites y el nuevo milenio nos presenta un escenario que obliga a redefinir las estructuras institucionales. Desde 1998 se ha impuesto una alternativa, para muchos venezolanos "innovadora", pero en el poco tiempo su desgaste en el poder está mostrando y hasta reproduciendo tendencias negativas como las de los gobiernos bipartidistas anteriores. En este "nuevo proceso" las reglas de juego de la democracia y las acciones del sector público aparecen marcadas por la informalidad, la falta de coherencia, la ausencia de consenso político pero, sobre todo, las instituciones tienen una existencia precaria lo cual debilita aun más la gobernabilidad del sistema político, e impide establecer orden efectivo para regular las relaciones entre el Estado y la sociedad. A esta situación se ha llegado luego de que los partidos políticos perdieran su rol central como conductores de los intereses colectivos de los ciudadanos, y por una acumulación de errores en cuyo centro se ubican la corrupción y las redes clientelares. Así las cosas, la estructura administrativa del Estado ha sido puesta en una situación de fragilidad extrema y los componentes guía del aparato democrático aparecen en su expresión más difusa.

Con base en esta preocupación nos proponemos ubicar el componente político administrativo dentro del plano real de la reciente experiencia de la democracia venezolana, la reivindicación del poder local frente al centralismo, el valor del gobierno local como medio para fortalecer la democracia, y algunas orientaciones a seguir para lograr estos propósitos.

## *Preámbulo a una situación política inacabada*

Vale la pena recordar que al esquema político actual y al complejo escenario de la Venezuela de hoy no se llega por simple casualidad. “Desde 1988, y específicamente desde 1993, el deterioro de los principales partidos y, en general, de todos, se hizo evidente. Prestigiosas organizaciones políticas se convirtieron en objeto de un masivo desprecio popular. En algún momento dejaron de representar valores respetados y apetecidos para convertirse en lo contrario. Después del ascenso, vino la caída del bipartidismo como mecanismo de gestión de la democracia venezolana; en sus razones y sus procesos está una parte sustancial del origen de la revolución encabezada por Chávez”<sup>1</sup>.

No cabe la menor duda de que pocos gobiernos en Venezuela han ostentado un gran capital político y económico como el actual, pero ambas bases de apoyo han sido insuficientes para evitar el deterioro del componente social. Los venezolanos sienten que las instituciones no han mejorado y el poder del Estado no está actuando con la diligencia ni la premura necesarias para erradicar problemas sociales muy graves y minimizar así los indicadores de riesgo que diariamente golpean a la colectividad venezolana; en este momento a la deriva y con la incertidumbre sobre qué hacer y cómo enfrentar unas precariedades con efectos muy notables sobre la calidad de vida que a la larga se convierten en caldo de cultivo para potenciales conflictos sociales.

En este sentido, desde 1998 gran parte de los ciudadanos venezolanos apostaron a un cambio radical, y en esta perspectiva se comienza a ensayar con una estrategia política “distinta”, en principio apoyada ampliamente por un gran caudal electoral, presentándose a los venezolanos como la alternativa estrella con el objetivo de borrar el mapa político del país con 40 años de corrupción. Al paso del tiempo y con alguna exageración pero con gran sentido crítico de preocupación se ha hecho la siguiente afirmación “Los revolucionarios colaron por la puerta de atrás lo que con enorme parafernalia aseguran estar echando por la delantera”<sup>2</sup>. A un quinquenio

detentando oficialmente el poder, a la administración de la “Revolución Bolivariana” se le ha hecho difícil enmendar y corregir los errores del pasado y en líneas generales, para asombros de muchos y la sorpresa de la ciudadanía, en muchos sectores de la administración pública se siguen reproduciendo prácticas atípicas de los gobiernos execrados del pasado político.

Por otra parte las grandes estructuras del poder también han dado muestras de resistencia al cambio. Estamos ante un Estado que sigue siendo omnipresente pero lejos de alcanzar la modernización, está ahogando en la tradicionalidad las exigencias de un mayor desarrollo local. La pesada carga de centralismo reflejada en la imposibilidad de articular respuestas efectivas para la sociedad venezolana es una muestra irrefutable de lo expuesto. Estas turbulencias exigen con gran premura mayores y serios debates acerca de las modificaciones en la forma de administrar los asuntos públicos, ante lo cual el poder local está llamado a ser un campo privilegiado en este sentido por ser uno de los niveles de gobierno que mejor se acomoda a las exigencias de la nueva Gestión Pública. “Un concepto de gestión pública local establecería que éste es un proceso, que construye un espacio de reactividad social, mediante el cual, las políticas públicas se integran procesualmente al ámbito territorial y a la temática de los asentamientos humanos locales, rediseñándose a sí mismas, adoptando las necesidades y prioridades que conquista la sociedad civil comunitaria, por medio de sus procesos de empoderamiento y gobernanza y produciendo grados crecientes de participación, centralizada ésta, en la posibilidad de que los individuos, grupos y comunidades accedan al control de los recursos e instituciones que condicionan su cotidianidad física, social, cultural, económica y política”<sup>3</sup>.

### *Una gran tarea: reivindicar el poder local*

La política venezolana en todos los niveles donde se conciba se mueve en este momento dentro de una atmósfera inflada por las pasiones, las expectativas y las frustraciones. Frente a ello, los cambios en la

sociedad internacional están marcando desafíos muy importantes para la gobernabilidad de las democracias. “La gobernabilidad democrática en América Latina está seriamente comprometida. El agravamiento de las tensiones y conflictos políticos, económicos y sociales, en un contexto de cada vez mayor fragilidad de los estados e indocilidad de las sociedades, está socavando los fundamentos de los regímenes políticos latinoamericanos”<sup>4</sup>.

Paralelamente el escenario de la sociedad venezolana está siendo atravesado por nuevos ejes de problemas. Vivimos lo que un politólogo en nuestro medio califica como el desconcierto de la política<sup>5</sup>. Por tal razón las políticas sociales del Estado, planteadas tal vez con buenas intenciones, se muestran muchas veces inapropiadas e impotentes para responder ante las nuevas situaciones, y la política como institución se presenta como una estructura cada vez más rara. Asimismo, se están acentuando otros problemas que, sin ser nuevos, están tomando mayor fuerza, convirtiéndose en una especie de "zonas grises" e incómodas para la gobernabilidad de la democracia y para la preservación del orden interno del Estado. Es allí justamente donde la “democracia requiere de orientaciones estratégicas de una gestión pública local para construir políticas públicas orientadas a la ciudadanización”<sup>6</sup>.

Adicionalmente y en los últimos años en Venezuela estamos ante una realidad difícil de asimilar y de comprender, colmada por un exceso de política. Pero se trata de una política desarticulada, o sustentada en organizaciones precarias que está obligando a replantear la capacidad de acción del gobierno pues para algunos analistas, críticos y no tan críticos, los cambios que se tratan de impulsar recientemente en el país lejos de solucionar los problemas sociales parecen agravarlos. No hay consenso entre las diferentes fuerzas políticas para llevar adelante proyectos sociales de envergadura. Los resultados son muy tenues. La pobreza, por ejemplo, es inmensa y aunque todos los países la padecen (aunque no en iguales condiciones), son muchos los individuos y los grupos sociales que en Venezuela se van quedando fuera de los circuitos redistributivos de la economía del Estado y no precisamente debido

a la onda recesiva del ingreso petrolero sino en tiempos de gran bonanza.

Siendo realistas, los países mejor organizados y con instituciones sólidas son los que han podido encarar este tipo de problemas con respuestas positivas a las anomalías de la sociedad, que si bien pueden ser propias del funcionamiento del capitalismo, de los cambios en los modos de producción y de propiedad que se viene instaurando con el nuevo rumbo que está tomando la sociedad internacional, la aceleración en la circulación de capitales, bienes y servicios, en la sociedad nuestra parecen aun más graves debido a las incoherencias institucionales, a las inconsistencias de los programas de desarrollo asumidos, al desaprovechamiento de recursos, a la improvisación, a la excesiva dependencia del sector privado de las bondades del sector público y a la ausencia de un verdadero proyecto nacional y de país basado en un acuerdo pluralista para llevar estabilidad al sistema político y que privilegie, en definitiva, lo económico y lo social sobre lo político.

Los países con un alto nivel de institucionalización también han puesto mayor énfasis en la capacidad de la gestión pública local para salir de crisis de naturaleza diversa y han podido situar sus sistemas de gobierno en niveles de alta intensidad democrática, pues reconocen que es en el mencionado nivel donde se puede activar con mayores posibilidades de éxito los mecanismos de participación ciudadana.

Formalmente en Venezuela el gobierno local ha venido constituyendo, desde finales de la década de los años ochenta del Siglo XX, uno de los componentes fundamentales para la gobernabilidad democrática del Sistema Político venezolano. Su funcionamiento ha sido concebido como un instrumento guía para satisfacer con mayor premura las demandas participativas de la sociedad, y hacer más ágil el papel del Estado en diferentes espacios intersectoriales donde el gobierno tenga que actuar. Este podría ser un ámbito funcional notable del proceso de descentralización, y en torno a este tema se ha creado el ambiente político propicio para acercar el poder municipal a los problemas de la sociedad. Así se han venido

construyendo unidades de gobierno local con la finalidad de hacer más funcional el papel del Estado.

Sobre esta base se podría entender también la posibilidad de incrementar el interés por el llamado "Nuevo Federalismo", para reorientar el poder de decisión sobre aspectos cruciales como por ejemplo: qué servicios prestar, en qué condiciones, de qué modo financiarlos y producirlos, y hacerles el seguimiento respectivo.

Más allá de haber enriquecido las expectativas de mejorar el rendimiento de la administración en Venezuela, como en algunos otros países latinoamericanos, el bienestar social y el ritmo de avance hacia el desarrollo a partir de las transferencias de las funciones gubernamentales dejan mucho que desear. Se carece de los elementos institucionales autónomos frente al poder central, y se adolece de recursos técnicos, organizacionales y financieros para hacer frente a las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad que demandan mejores condiciones sobre aquello que en la economía pública se suele llamar bienes preferentes, es decir: educación, salud, empleo, etc.

Ello nos sitúa ante un escenario difícil, lleno de temores, desesperanza y desilusión, más aun cuando hay una evidente y notable carencia de herramientas de gestión pública moderna, básicamente de aquellas que se requieren para direccionar estrategias de desarrollo en el ámbito territorial, local. Hace falta además "un nuevo tipo de profesional que se comporte con una combinación dialéctica de saberes técnicos y políticos y su comportamiento diario sea una sucesión de tácticas escalonadas holísticas, que le permita integrar los ambientes naturales, construidos y sociales"<sup>7</sup>.

En el centro del problema tenemos una economía en decadencia, poco rentable y escasamente diversificada. Agréguese a esto unas instituciones políticas que no llegan a cumplir con las funciones mínimas para garantizar la gobernabilidad y el control de los procedimientos administrativos. Desde este punto de vista, y más allá de un lenguaje puramente determinista con el que se suele hablar de la descentralización en Venezuela, no hay duda de que gestiológicamente estamos ante una realidad administrativa a

medias, o, simbólicamente, ante una especie de mito modernizador, básicamente si le medimos por la falta de voluntad y de disposición para llevar adelante un proceso de cambios cuyos resultados sean verdaderamente halagadores en lo social y en lo económico.

Además, están muy marcadas las diferencias de matiz o de énfasis entre lo que la mayor parte de la sociedad quiere y lo que la minoría hace desde el gobierno central para modernizar la gerencia pública y adaptarla a los requerimientos de las nuevas tendencias internacionales de una globalización cada vez más desafiante, tentadora e inevitable que exige mayor atención a la planificación de estrategias locales. Aunque nos cueste entenderlo es urgente potenciar factores de cambio para una sociedad cada vez más necesitada de soluciones a sus problemas domésticos. Este hecho no es sino un claro reflejo de las tendencias de cambio propias de una sociedad internacional en la cual, la centralización de la autoridad ha entrado en contradicciones, y donde los ciudadanos están en la búsqueda de un reacomodo de sus demandas exigiendo nuevas formas de gobernar, es decir, se aspira a un gobierno realmente moderno y con una visión del bienestar social a ser cubierto por todos los niveles de la administración pública y particularmente en el plano de una mayor cercanía que solo puede ser generado por la interacción participativa entre los actores más próximos, es decir, entre los gobiernos locales y los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, en la historia política reciente de Venezuela se ha hecho muy insistente el debate sobre la cultura participativa, y es que desde 1989 las reformas políticas crean mayores incentivos de movilización para promover un contacto más directo entre gobernantes y gobernados, entre autoridades y ciudadanos. Más recientemente el discurso oficialista de los últimos años reivindica esta posición participativa con un sentido "protagónico", y así se deja plasmado en el mandato de la "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" de 1999.

Pero los argumentos formales van en una línea antagónica con la realidad de la Administración Pública en Venezuela que, desde la conformación republicana y la aparición del Estado con sus



características conocidas, lleva consigo la marca de un estilo político muy particular de gran arraigo centralista y excluyente del poder local. "No es lo mismo tomar decisiones en un Estado centralista, donde el centro predomina sobre la periferia, que en un Estado federal, donde lo que predomina es la negociación entre niveles de poder. En este sentido, la configuración institucional condiciona los mecanismos de toma de decisión"<sup>8</sup>. A decir verdad, las relaciones intergubernamentales y la autonomía de los gobiernos regionales frente al gobierno nacional en nuestro país siguen siendo verdaderamente cuestionables.

En este punto es obligatorio resaltar como, el gobierno local está cada vez más obligado a convivir en un medio carente de políticas audaces para hacer frente a las necesidades colectivas insatisfechas y además hay un cambio de dirección, es decir un desplazamiento considerable del poder en forma inversa desde espacios ganados con la descentralización, hacia un Estado cada vez más centralizado y continuamente cuestionado en las funciones de articulación de respuestas para satisfacer el interés general. En otras palabras, el gobierno local aun cuando es exigido con exageración para que aumente sus bases competenciales, resulta ser solo una instancia adicional y de simple ejecución de decisiones mediatizadas por el control financiero del poder central en los niveles superiores de gobierno.

Escasamente, y a estas alturas del recorrido democrático, solo en forma residual se puede hablar de responsabilidades compartidas entre los diferentes niveles de la administración pública venezolana. La autonomía de los gobiernos locales se ve cada vez más amenazada, y aunque cueste entenderlo, faltan explicaciones convincentes sobre la democracia extensa, porque por un lado se habla de la innovación que significaría la introducción de figuras democráticas participativas, mientras por el otro hay un evidente monopolio institucional de la figura presidencial en la toma de decisiones, dejando poco espacio para las instancias descentralizadas del poder horizontal, a tal punto que las transferencias de servicios no se corresponden con las transferencias monetarias para su financiamiento. La voz de los gobernadores y de los alcaldes tampoco cuenta mucho, o cuenta

menos en los discursos y en los debates sobre el desarrollo nacional. Esto demuestra sin duda cómo la participación se agota sólo con los procesos electorales.

Dadas estas circunstancias la institucionalidad tradicional centralista no puede seguir siendo la única y suficiente garantía para dar valor a los procedimientos de los ciudadanos en una forma más profunda y efectiva. Ello lesiona la continuidad, el seguimiento y el control a los programas de gestión pública. El centralismo además hace fallar los instrumentos de comunicación política a la hora de canalizar los reclamos y las exigencias sociales de los ciudadanos en forma oportuna para generar las adecuadas respuestas que debe procesar el gobierno.

Así el poder local está pasando en Venezuela por una de sus mayores pruebas de fuego. Sin embargo no puede seguir siendo un nivel de gobierno dócil e indefenso frente al fenómeno centralista, debe ser sometido a revisión y reivindicado, entendiendo que no puede continuar siendo una estructura más dentro de las relaciones administrativas y de intercambio que se producen en el sistema político. No lo olvidemos, unas políticas públicas guiadas exclusivamente por un poder político centralizado vulnera las formas y los contenidos de la política democrática, y dejan escaso margen para el control público de la gestión a través de estructuras comunes de acción política que muy bien podrían crear mayores derechos y obligaciones para la clase política gubernamental.

Esta apreciación va a contracorriente de los escenarios democráticos internacionales, donde se está haciendo cada vez más distante un abordaje de las acciones de los gobiernos para solucionar grandes problemas desde instancias de gestión centralizadas. Más bien y con una mayor exigencia la tendencia es a favorecer la acción pública en un terreno del poder local entendido como un espacio estratégico del Estado para simplificar la administración y reivindicar, como lo señalan reconocidos analistas españoles, la gobernabilidad democrática desde abajo, basada en instrumentos de participación asociativa, personal y extensiva, contribuyendo a diagnosticar problemas y proponer agendas de solución<sup>9</sup>.

Así las cosas no estaría de más insistir en el rescate poder local que en Venezuela se debe considerar, siguiendo otros contextos de innovación institucional, “como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana”<sup>10</sup>.

Ahora bien, las condiciones de gobernabilidad del país le han impreso al poder local un sello muy particular y hasta podríamos decir que, de hecho con el fortalecimiento centralista de un presidencialismo muy absorbente de las funciones de la administración pública, la acción colectiva a ser cumplida desde el espacio local por la autoridad municipal se mueve bajo esquemas dominados por una especie de neutralidad administrativa que, vista en términos minimalistas, está provocando la desmovilización económica de estos micro gobiernos al precio de seguir ampliando las fronteras entre un gobierno central omnipresente y todopoderoso económicamente, y un poder local cada vez más exigido de hacerse con las responsabilidades directas de los problemas de la gente. Este nivel de gobierno tampoco cuenta con los recursos ni con la logística operativa de gestión adecuada para ejecutar políticas públicas eficientemente y promover servicios públicos como los ciudadanos lo esperan. La oferta de políticas públicas va cada vez en aumento pero los recursos para ejecutarlas están cada vez más mediatizados. Últimamente en un agitado ambiente político y bajo el pretexto de querer salvar la democracia se viene centralizando aun más el poder, limitándose en forma alarmante a las autoridades locales en su capacidad y maniobra para tomar decisiones.

Se reafirma entonces la idea de que en Venezuela se carece de políticas concertadas y se continúa privilegiando una visión Estado céntrica de las políticas públicas, excesivamente ligadas a la disposición y voluntad del Poder Ejecutivo, instancia que en definitiva determina cuáles son las necesidades sociales a ser satisfechas, el tipo de respuestas a seguir, los recursos a disposición para tal fin, y el momento de realizar los procedimientos. Todo esto lleva a un gran al retardo en las acciones, a la ineficiencia en la utilización de los recursos, a la falta de seguimiento y monitoreo de los programas sociales, y algo más grave, a la ausencia de control, de

responsabilidades y de sanciones a quienes resulten culpables por omisiones y faltas administrativas de manejos atípicos de los recursos públicos.

### *El valor del gobierno local: una fortaleza para la democracia*

La democracia se fortalece por una parte mediante un aprendizaje constante y a través de la formación de una cultura cívica, pero al mismo tiempo esto se complementa mediante mejores respuestas a los ciudadanos con acciones de gobiernos lo más descentralizadas que se pueda. Correlativamente lo interesante de la descentralización es que posibilita la reorganización administrativa del Estado, permite un mayor acercamiento entre las esferas clave del poder al focalizar la solución de los problemas. Además crea nuevas redes de mediación gubernamental para encarar respuestas, amplía las expectativas para el financiamiento de proyectos, genera posibilidades para un mayor control de los recursos públicos y abre, en definitiva, los niveles subestatales a las posibilidades de un desarrollo más autónomo. Esta forma de administrar si se puede considerar como el “sello particular” de tan buscado y no logrado proceso de innovación gubernamental.

“Desde una perspectiva gerencial, el potencial de mejoras de la productividad de las políticas y programas sociales existente en la descentralización tiene gran significado. La naturaleza de estos programas requiere una gerencia adaptativa, abierta y flexible, que encuentre su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. Estos harán posible el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Sin embargo, las dificultades que surgen de la práctica de la descentralización son considerables y deben ser enfrentados sistemáticamente. Entre ellas se encuentra el peligro del apoderamiento de los programas sociales por parte de las elites locales. Si se superan estos y otros problemas, los beneficios que se logren serán muy importantes. De particular importancia son las perspectivas que ofrecen en este sentido la municipalización de los programas sociales”<sup>11</sup>.

En una forma de reingeniería gubernamental igualmente innovadora, hoy día se está hablando tanto en los Estados Unidos como en otros países de menor trayectoria democrática, e incluso de menor tradición pluralista como en el caso de México, del nuevo papel del Estado dentro esquemas de mayor alcance gestiológico muy cercanos al llamado nuevo federalismo, una categoría analítica que por cierto no es la panacea, pero que muy bien sirve para explicar y tratar de entender, por qué al menos, “las estructuras más descentralizadas pueden favorecer una mayor participación, así como realizar un ataque más eficaz y eficiente a nuestros problemas. A partir de dicho concepto podemos instrumentar variados mecanismos de transferencias que otorguen mayor autonomía fiscal y presupuestal a los estados, sin conducir a la desintegración nacional. Por ejemplo, los potenciales problemas de ineficiencia recaudatoria y administrativa no son razón para que la instancia nacional casi monopolice los impuestos y decida sobre los gastos. Su función es más bien vigilar, evaluar, apoyar e incentivar la recaudación y administración eficiente del ingreso y el gasto por las otras instancias. Ahora bien, el reto no es únicamente descentralizar sino: a) lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre las diferentes instancias que salve adecuadamente varios dilemas implícitos en todo sistema de relaciones intergubernamentales, y b) desarrollar estructuras y actitudes conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental”<sup>12</sup>.

Es posible admitir entonces, y sobre la base de lo observado en la administración pública del Estado venezolano, que hoy esta tendencia del nuevo federalismo busca superar la parálisis política, pero la descentralización sin ser un viaje inacabado a lo más profundo de las estructuras sociales, sigue siendo concebida como un conflicto de intereses donde los poderes públicos, específicamente el Ejecutivo, se niega a perder atribuciones frente a la administración de la provincia. Así queda demostrado en las insistentes polémicas por la administración de los recursos y en las pretensiones por mantener unas estructuras de coordinación con plena potestad discrecional y de dirección impuestas desde el nivel central. Esta tendencia

obstaculiza el adelanto y la ejecución de proyectos con interés público en los espacios regionales y hace más rígida y dependiente del poder central la estructura recaudatoria de los impuestos. Venezuela con una tradición tributaria excesivamente centralista propia de la reproducción de su sistema presidencialista, sigue dejando muy poco espacio para la autonomía de la administración pública descentralizada. Se agrega a ello una pobre y desarticulada capacidad de los gobiernos locales para administrar y gestionar con mayor autonomía sus recursos y también sus propios proyectos de desarrollo.

Otra cosa es que las gobernaciones y las alcaldías no terminan de transitar por accidentados caminos administrativos y han dejado de lado aquellas técnicas administrativas que podrían servir para capacitar y estructurar un nuevo marco de acción político administrativo, acorde con las orientaciones estratégicas y técnicas esperadas para dar fluidez a los programas de cooperación social en instancias más próximas a los ciudadanos<sup>13</sup>.

Mientras esto ocurre tampoco podemos perder de vista que “una reforma del Estado que no tome en cuenta la interrelación de los procesos de descentralización y participación corre el riesgo de seguir un modelo que privilegia meramente los aspectos cuantitativos del cambio social, y no aquellos cualitativos que obedezcan a un proyecto racional y previsible”<sup>14</sup>.

Otra limitación adicional y que desdice del buen desempeño de la democracia participativa en Venezuela, es la exagerada tendencia a personalizar la gobernabilidad de la política. En ningún país de alta democratización los intentos de personalización de la política puede ser indicador de la ampliación de la participación.

### *Por dónde empezar*

A partir de la toma de conciencia de la decadencia de las viejas formas de gobernar y de hacer política en Venezuela, es posible proponer ideas, estilos e instrumentos que permitan impulsar la gobernabilidad para el desarrollo<sup>15</sup>. Estamos frecuentemente enfrentados a las insistentes amenazas de crisis que afectan la gobernabilidad de la

democracia venezolana. De allí la inevitable necesidad de redefinir las reglas de juego de las prácticas institucionales para revitalizar el papel de un Estado que parece cada vez más vaciado de contenido en su capacidad de reacción ante las exigencias colectivas. Un buen gobierno no es aquel encargado solamente de hacer cosas, sino también de hacerlas bien y que sabe negociar en todos los espacios de la administración del Estado, es responsable internamente y responde en positivo con eficiencia y prontitud a las exigencias de los ciudadanos mediante la formulación de propuestas convincentes y soluciones efectivas para un conjunto verdaderamente significativo de la sociedad, sin dejar a un lado los reclamos colectivos, sin marginar a sectores privados y de oposición estratégicamente situados en el sistema de representación de intereses.

Así y aunque parezca paradójico, cuanto más se acentúan las contradicciones del gobierno central, más se redescubre la necesidad fortalecer el gobierno local, porque es aquí donde se reducen los espacios de distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones representativas. Sin embargo, y sin dudarle mucho, vale hacer la siguiente acotación, faltan mayores incentivos tal vez de carácter cívico y de naturaleza verdaderamente democrática para fortalecer una cultura participativa que recién comienza a pedir su reivindicación en el plano local. Esto requiere, sin duda, de buenos equipos de consultores al servicio de la administración de los municipios con capacidad de actuar en diferentes áreas críticas o en todo caso problemáticas, entre ellas está privilegiar el proceso recaudatorio de los impuestos y ante el cual se impone favorecer los procesos de automatización de la información para facilitar el manejo de datos y conocer más de cerca las potencialidades de los sujetos susceptibles de ser contribuyentes de la Hacienda Pública del Municipio y evitar así la evasión tributaria. En esta dirección se inclina el "Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal".

Son también urgentes las políticas informativas y de comunicación interna para monitorear el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos a través de bancos de datos susceptibles de ser conocidos para formular soluciones a tiempo.

Lo anterior no implica para Venezuela, en absoluto, la carencia de experiencias de gestión de gobierno local interesantes, las hay y con muy buenos resultados. Sin embargo, existe la necesidad urgente de superar las contradicciones existentes entre las exigencias de los ciudadanos y lo realizado efectivamente por las autoridades, entre las demandas y los procesos de decisión; y por último, entre las decisiones y el control de los resultados de la gestión pública. Las consecuencias de no establecer los correctivos necesarios han sido: la baja calidad de la gestión del gobierno, la falta de transparencia en el manejo de los recursos y el cuestionamiento de la legitimidad por rendimiento del gobierno en la tarea de llevar adelante las políticas públicas.

Las esperanzas para mejorar la situación no están frustradas totalmente y como lo plantea Marcelo Cavarozzi, "la participación es un recurso para la gestión. La participación en las instituciones públicas, apoyándose, entre otros, en mecanismos de descentralización, de inclusión de los ciudadanos consumidores en la regulación de servicios públicos privatizados y de fomento de la *accountability* y de las organizaciones de gobierno, podría permitir que recuperara sentido la acción colectiva de los espacios públicos"<sup>16</sup>.

Para hacer esto posible se requiere de una mayor fortaleza institucional porque, como lo hemos manifestado en líneas anteriores, mientras en los países desarrollados donde las instituciones políticas han madurado más tempranamente se está llegando a modelos de integración de gran organización y se promueven los llamados gobiernos de tipo multinivel, en nuestro país confrontamos las contradicciones de una realidad institucional cada vez más fragmentada y atravesada por serias dificultades, que amenazan diariamente con arrinconar y poner en limitaciones extremas la capacidad de respuesta y la autonomía del poder, básicamente la del poder local.

Ante este panorama, la acción pública del aparato administrativo del gobierno debe reforzarse en una lógica de transferencia de la autonomía, aislando el veto presidencial sobre todo en momentos cuando los controles son vistos, en forma equivocada, como elementos de perturbación y de debilidad para la gestión pública.



Se impone entonces la necesidad de poner orden y límites a las deficiencias del sector público para adelantar proyectos de avance en el campo económico y social, con un mayor rendimiento y con una mejor eficiencia en el manejo de los recursos. Temas como de la gestión pública, la gobernabilidad democrática, las redes participativas y el cambio en el papel del Estado en el mundo actual son asuntos de especial interés y al mismo tiempo motivo de atención especial por quienes con sentido moderno piensan en: cómo enfrentar eficientemente las prácticas administrativas mediante procedimientos que involucren en verdad a los servidores públicos en todos los espacios funcionales de los poderes públicos. Igualmente se observa que los ciudadanos manejan un volumen de información de grandes magnitudes, están adquiriendo mayor conciencia del papel que les corresponde en ámbito público y en este sentido hacen más exigentes las tareas del gobierno que décadas atrás.

También es cierto que hay una preocupación entre los estudiosos del tema de la gestión pública acerca de la acción que el Estado en el mundo actual está llamado a producir. Se trata de adaptarse a los importantes cambios y a las nuevas demandas que están surgiendo. En este sentido se requieren mayores explicaciones relativas a los procedimientos acerca de las líneas modernas de distribución presupuestaria, ¿cómo se canalizan los recursos?, ¿qué uso se hace de ellos?, ¿qué resultados han justificado la intervención del gobierno?, y por último ¿cuál es la calidad política de la administración en términos de capacidad y su influencia sobre las prestaciones de servicios?.

Desde este punto de vista, en Venezuela se vienen promoviendo recientemente instrumentos de cooperación de la ciudadanía con vistas a fortalecer la participación local. Es el caso de los “Consejos Locales de Planificación y Políticas Públicas”, formal y constitucionalmente llamados a ser instrumentos para fortalecer la gestión pública local. Sin embargo en los intentos de ponerlos a funcionar ya se viene observando una disparidad de criterios de orden político que podrían terminar arruinando sus propósitos esenciales, así como su capacidad operativa y funcional, porque se pueden estar reproduciendo los vicios de corrupción, clientelismo, decisiones

tomadas en círculos cerrados, frente a las exigencias de mecanismos abiertos de participación de los ciudadanos y de innovación para examinar y hacer seguimiento a las tareas y los recursos destinados a los servicios locales como ha sido la intención inicial.

Como faro orientador de una nueva visión para fomentar la gestión local, si estas redes de apoyo logran realizar eficientemente sus tareas participativas, se podrían traducir definitivamente en componentes importantes para la gobernabilidad democrática en niveles concretos y probablemente se estaría llegando a optimizar la autoorganización política para solucionar los problemas de los ciudadanos. A fin de cuentas esta puede ser una forma de innovar allí donde la administración está cuestionada, de ampliar la legitimidad por rendimiento, de fortalecer la participación y de encontrar mejores resultados, elementos que por cierto constituyen ejes transversales constantemente asociados con la valoración de la calidad de la democracia.

Sin ser partidarios de que la administración centralizada del Estado desaparezca o realice un papel secundario, compartimos la idea de que es en todos los niveles administrativos donde el Estado debe innovar con el apoyo del gobierno a fin de llegar más cerca de los ciudadanos, sin olvidarse por supuesto de los cambios presentes. Pocos analistas políticos ponen en duda la importancia de garantizar el orden interno para limitar los riesgos que afectan la estabilidad de la democracia, pero disolver los factores conflictivos lesionadores de la cohesión de las relaciones sociales implica mayor atención a quienes padecen grandes necesidades.

En cualquier caso, hay una demanda impostergable de poner control en las asimetrías sociales, pero se requiere de un consenso entre los sectores más poderosos del país en alianza con el sector público para instrumentar y fomentar en la práctica política una intervención y redistribución más amplia de los beneficios colectivos, mucho más en épocas de crisis cuando la sensibilidad de la clase política ante las necesidades colectivas no encuentra los cauces adecuados, o las alternativas son bloqueadas por una oposición desleal y obstruccionista, lo cual impide superar las precariedades ocasionadas por las carencias

de los bienes más elementales de subsistencia. Por lo tanto la política democrática, como bien lo expone Ramos Jiménez, “siempre será una política doble: es política institucional, cuando se expresa en las organizaciones que crean y aseguran la representatividad de los diversos intereses, y es política valorativa, cuando se expresa como ejercicio de solidaridad que integra un conjunto de normas y acciones orientadas hacia la gobernabilidad, entendida esta última como el resultado de la conciliación de intereses mediante negociación”<sup>17</sup>. La gran lección la tenemos a futuro, pero es hora de construir antes que derribar y hoy la lucha debe orientarse a conseguir una sociedad con mejor calidad de vida por medio de un Estado eficiente al servicio de la comunidad y comprometido mediante la reivindicación del poder local.

Todo hace suponer que más que nunca es el momento de seguir promoviendo la transformación del sistema político venezolano, porque aquí lejos de haberse llegado a la profundización de la democracia, se está entrando de una fractura política dramática de consecuencias peligrosas e impredecibles. Nunca antes el formato político gubernamental había sido puesto en entredicho como ahora. Las críticas a los actores gubernamentales y de oposición, así como los límites en los alcances de la gestión pública son indicadores manifiestos del problema.

## *Conclusiones*

Los frenos a la capacidad de acción del poder local son causas de las insuficiencias de la democratización y la ceguera con la cual la ingeniería política ha fracturado el diseño institucional en Venezuela que impide ver más allá del poder central. Por el momento hablar de grandes innovaciones en el espacio del gobierno local, resulta poco alentador. Vale hacer la advertencia, si no hay una clara separación de poderes, no podemos esperar una descentralización efectiva, ni una buena relación entre gobernantes y gobernados como lo suponen las reglas institucionales de la democracia representativa en los distintos niveles de mediación política, más allá de los intereses parciales de tendencias personalistas circunstanciales.

El poder local sin ser necesariamente el sol que alumbra la solución de todos los problemas de la comunidad, es tal vez una de las formas reconocidamente importantes para lograr afirmar la responsabilidad de los actores políticos allí donde el gobierno central no llega, o lo hace con gran debilidad. El gobierno local es entonces una garantía para promover la democracia procedimental y obrar eficientemente para encarar a las demandas de los ciudadanos.

Un enfoque moderno y comprometidamente democrático en la forma de administrar el gobierno local y de hacer un buen uso de los recursos públicos en las políticas públicas redistributivas y de servicios sociales, debe también ser asumido a partir de las motivaciones colectivas con actores motivados de compromiso y responsabilidad gubernamental que vaya más allá de lo logrado hasta ahora. Este reto pasa necesariamente por afrontar obstáculos que parecen insalvables como por ejemplo el centralismo presidencial, la ausencia de una oposición organizada y sensible que plantee alternativas coherentes y viables, las desigualdades sociales que generan constantes situaciones de conflicto, la revisión a los instrumentos políticos, técnicos, y gerenciales de la administración local para mejorar el rendimiento del poder municipal, y en definitiva ampliar los espacios para la promoción de los ciudadanos como sujetos activos en la toma de decisiones del gobierno local. Esto pasa además por la construcción de redes sociales participativas como forma de generar nuevas vías para combatir problemas de marginación, pobreza, desempleo, economía sumergida, etc.

Como corolario, en Venezuela la consolidación del poder local resulta cada vez más pertinente y las estrategias de la Nueva Gestión Pública pueden ayudar a introducir herramientas de innovación para dotar a los organismos públicos de una efectiva y operativa capacidad de respuesta a fin de encarar los problemas administrativos con parámetros de eficacia, eficiencia al menor costo y en forma oportuna. De allí que revitalizar el espacio institucional local y su relación de proximidad con los ciudadanos significa partir de la innovación en la gestión pública como forma de organizar y modernizar este contexto de gobierno. El interés no es otro sino la necesidad de

promover nuevos escenarios para la participación política que contribuyan a fortalecer la gobernabilidad democrática desde abajo, pues entre otras razones “un sistema de gobierno local permite a los ciudadanos participar más fácilmente en actividades públicas que afectan su bienestar económico y social”<sup>18</sup>.

### *Agradecimiento*

Este trabajo forma parte de un Proyecto de Investigación más amplio, que se realiza en el Grupo de Investigaciones de Gestión Pública, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes, gracias al financiamiento del CDCHT. Código: D-183-01-09-A.

### *Notas*

- 1 Blanco, 2002:35
- 2 Blanco, 2002:18
- 3 Díaz, 2002:181.
- 4 Medellín, 2002:164
- 5 Véase Rivas Leone, 2003
- 6 Díaz, 2002:175
- 7 Díaz, 2002:184-185
- 8 :Sor i Janè, 2000:21
- 9 Sobre este punto véase el interesante trabajo de Gomá y Font, 2001
- 10 Font, 2001:13-30
- 11 Kliksberg, 1999: 441
- 12 Méndez, 1996:2-3
- 13 Véase el reciente trabajo de Roa, 2003:62
- 14 Bordón, 2001:225
- 15 Véase Bordón, 2001:224
- 16 Cavarozzi, 2000:215
- 17 Ramos Jiménez, 1999:18-19
- 18 Rondinelli, 2001:298

## *Bibliografía*

- BECK, Ulrich. 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid, siglo XXI, 2002
- BLANCO, Carlos. 2002. *Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez*. Madrid, Catarata.
- BORDÓN, José Octavio. 2001. "Liderazgo, políticas y gestión pública para una nueva gobernabilidad", en Fernando Carrillo Flórez (Editor). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. pp. 217-229.
- CAVAROZZI, Marcelo. 2000. "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas", en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (Comps.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires. BID, FCE. pp. 197-215
- DÍAZ, Alejandro. 2002. "Políticas públicas y las perspectivas de una gestión pública local con orientaciones estratégicas situacionales", *Democracia políticas sociales y desafíos pendientes*. Santiago de Chile, ARCIS. pp. 173-191.
- FONT, Joan. 2001. "Introducción" a Joan Font (Coordinador). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel. pp. 13-30.
- GOMÁ, Ricardo y FONT, Joan. 2001. "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en FONT, Joan (Coordinador) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel. pp. 61-76.
- HUNTINGTON, Samuel. 1995. *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Buenos Aires, Paidós.
- KLIKSBERG, Bernardo. 1999. "¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios?. Algunas sugerencias para la acción. En Carlos Losada i Marrodán (Editor). *¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 433-447.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. 2002. "Globalización: hacia una agenda para América Latina". *Primer encuentro de ex presidentes latino-*

- mericanos*. Abril, Santa Fe de Bogotá, Corporación Andina de Fomento. pp. 165-199.
- MÉNDEZ, José Luis. 1996. *Federalismo y redes intergubernamentales*. México, Este País.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. 1999. "La política y sus transformaciones. Reflexiones sobre el fin de Siglo", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 16, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada, julio-diciembre. pp. 11-23.
- RIVAS LEONE, José Antonio. 2003. *El desconcierto de la política. Los desafíos de la política democrática*. Mérida, Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes.
- ROA CARUCI, Ubel. 2003. *Aproximaciones a un escenario de descentralización fiscal en Venezuela*. Caracas, OPSU.
- RONDINELLI, Dennis A. 2001. "Desarrollo regional y fiscal en una era de integración global: federalismo favorable al mercado en América Latina y el caribe, en Fernando Carrillo Flórez (Editor). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. pp. 280-307.
- SORTI JANÉ, Josep. 2000. "Sistemas políticos", en Román Castro (Coord.). *Temas clave de ciencia política*. Barcelona, Gestión 2000. pp. 15-57.