

Los modelos de administración pública y espacios de participación ciudadana en Venezuela

Sumario

Introducción. Ideas Preliminares: construcción de ciudadanía, gobernabilidad y administración pública. Los modelos de Administración Pública en Venezuela: El ciudadano frente al Estado, tensión y conflicto. La transformación de la Administración Pública venezolana: ¿Entre rupturas y reproducción?. La creación de los Consejos Comunales: La emergencia de la participación popular. ¿Son los Concejos Comunales espacios para la deliberación y construcción de la nueva ciudadanía o estrategia para la legitimación?. Conclusiones Referencias.

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto estudiar las características de los modelos en la administración pública venezolana y la generación de los espacios públicos para la participación ciudadana en tres momentos: a partir de la reinstauración de la democracia en 1958, posteriormente en el marco de las estrategias de reforma del Estado (1991-1998) y finalmente los cambios operados a partir del triunfo del presidente Hugo Chávez Frías (1998 en adelante). El tema está ligado al modelo económico que en cada uno de las etapas estudiadas han sido promovida por el Estado, se ha resuelto en la realidad mediante reformas administrativa y constitucionales que han ocasionado la definición de una arquitectura del Estado y del contenido de la política pública, se presenta una tensión entre el establecimiento jurídico de la ciudadanía y, la realización política de la construcción de la misma, creando brechas que serían explicables por la reproducción de modelos administrativos precedentes.

Palabras clave: Administración pública, participación ciudadana, democracia, Venezuela.

Abstract

This work has for subject studying the characteristics of the models in Venezuela public administration and the generation of the public places for the citizen participation into three times: starting by the democracy restoration in 1958, next through the strategic marks of the state reform (1991 - 1998) and to finish the changes operated by the Hugo Chavez Frías victory (1998 and so much). The theme is bounded to the economical model which in every one of the studied steps have been promoted by the government, have been transformed in the reality through administrative and constitutional reforms which have caused a state architecture definition and the containing of the public policies, it has presented a tension between the citizen justice and the political construction realization of the same, creating gashes which would be explainable through the past administrative reproduction.

Key Words: Public administration, citizen participation, democracy, Venezuela.

Artículo: : Recibido, Marzo 6 de 2007; aceptado, Julio 10 de 2007.

Edgar Córdova Jaimes: Doctor en Ciencia Política (LUZ), Venezuela. Profesor de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt (UNERMB) Venezuela. Investigador acreditado en el PPI (ONCIT).

Correo electrónico: cordovae@iamnet.com; edgar_cordova38@hotmail.com

Los modelos de administración pública y espacios de participación ciudadana en Venezuela

Edgar Córdova Jaimes

Introducción

La organización política y administrativa del Estado en Venezuela ha tenido un desarrollo homogéneo con el resto de los países de América Latina; desde un núcleo fuertemente centralizado a una estructura más o menos descentralizada en diversos grados; esto último como resultado de la presión ejercida por causa de transformaciones ocurridas tanto en el campo económico como por las fuerzas sociales que han demandado mayores salidas del modelo administrativo, el rescate de la gobernabilidad y, por ende, espacios de participación para la deliberación y su inclusión política efectiva, así como un mejor desempeño de las administraciones públicas, se convirtieron en objetivos declarados de los subsecuentes procesos de reforma del Estado que se resolvieron parcialmente mediante diseños institucionales con las consecuentes limitaciones para la resolución de los conflictos que suponen dichos objetivos, en una clara dinámica inclusión-exclusión, lo que ha resultado en procesos de deslegitimación y el triunfo en el poder de propuestas políticas ubicadas en lo que algunos denominan el giro hacia la izquierda en América Latina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

En una primera etapa del desarrollo de los modelos administrativos en Venezuela (ubicada aproximadamente entre 1958-1990), la organización de la administración pública venezolana se realizó en el marco del modelo de sustitución de importaciones, en una política de gran expansión de las actividades del Estado, bajo la visión del desarrollo y la democracia representativa, las cuales requerían un orden necesario que se materializó en el arreglo centralizado y una ciudadanía desmovilizada, siendo actores receptivos de bienestar. El consumo interno era de vital importancia para lograr la legitimidad del modelo democrático; los beneficios de la economía eran distribuidos por diversas agencias y estructuras de mediación desconcentradas administrativamente. Los partidos políticos que dominaron la escena política dentro de lo que fue la conciliación de poder a partir de 1958, mediatizaron la participación del ciudadano, erigiéndose en los espacios para la realización del poder.

La segunda etapa, ubicada a partir de los últimos años de la década de los ochenta, los esfuerzos para la transformación de la administración pública fueron dirigidos en medio de cambios extraordinarios en la dinámica económica mundial asociados a la crisis que se inició en los centros de desarrollo mundial. Estados Unidos y Europa requerían el fortalecimiento de un mercado mundial globalizado para lo cual las economías de los países receptores de tecnología necesitaban un funcionamiento eficiente en sus economías internas.

Los planes para la reforma de estas economías y de sus estructuras administrativas se inician bajo la crítica del funcionamiento, así como del contenido de las políticas públicas, de tal manera que una primera generación de planes de modernización y transformación se centró en proponer cambios en el diseño institucional, es decir, de las formas organizacionales; normas, nuevos organigramas y la reducción del tamaño del Estado y de sus funciones para lograr la adecuación

administrativa que hiciera posible el cambio a favor de una mayor competitividad, un manejo eficiente de la economía, así como una vinculación diferente entre el ciudadano y el aparato público; la participación ciudadana es vista como un elemento para la eficiencia, una actividad de co-administración, una intención formal de democratizar el Estado.

Esto se llevó a cabo mediante la aplicación de la gerencia pública en sustitución de los viejos patrones de la administración pública; el enfoque gerencial fue acompañado por un proceso de reformas del Estado, denominado de segunda generación, mediante la aplicación de severos reajustes económicos y fiscales, todos encarnados en planes elaborados desde organismos multilaterales. Los resultados de la aplicación de las recetas de ajuste económico y fiscal trajeron el desequilibrio de la gobernabilidad y el debilitamiento de los gobiernos que las impulsaron por la exclusión que provocaron las protestas en las calles como flujo de salida del descontento, fueron el resultado del nuevo espacio público que los ciudadanos crearon para imponer sus necesidades, y los conflictos que como resultado de su aplicación generaron, dando al traste con todo el modelo administrativo de su arquitectura institucional centralizada, y con el sistema partidista de representación.

Una tercera etapa la ubicamos a partir del ascenso del presidente Hugo Chávez Frías al poder en 1998¹, el establecimiento de una nueva Constitución Nacional y la generación de un modelo de administración pública burocrático-populista, formalmente participativa, rica en diseños jurídicos para la participación y la deliberación ciudadana, (como la sanción de la ley de los Consejos Comunales en abril de 2006), centralmente nucleada, ampliamente desconcentrada y de base militar. Este modelo de administración y reestructuración institucional ha tenido como base lo que el gobierno denominó en primer término Bolivarianismo y más recientemente Socialismo del siglo XXI. Dentro de esta etapa, la segunda fase se inicia a partir de enero de 2007, luego de la reelección del presidente Chávez mediante los comicios celebrados el 3 de diciembre de 2006; esta fase la marca la puesta en marcha de la reforma de la Constitución de 1999, la estatización de las empresas, telefónica y de energía eléctrica y de las actividades de las empresas petroleras que

trabajan mediante convenios en la faja petrolífera del Orinoco, así como la preeminencia de los Consejos Comunales como estructura fundamental para la administración pública nacional.

Ideas Preliminares: construcción de ciudadanía, gobernabilidad y administración pública

La Construcción de espacios para la deliberación y participación ciudadana han estado relacionados con el tema de la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado, los enfoques sobre el desarrollo y el tipo de democracia a desarrollar en los países de América Latina, han llevado a la construcción de un arquitectura institucional, que favorezca, por lo menos formalmente, la participación de la población, del pueblo, de la ciudadanía en los asuntos públicos en beneficio de los intereses colectivos, es así como la ciudadanía organizada se ha convertido en el elemento basal sobre el cual descansa gran parte de la gobernabilidad o de la búsqueda de la gobernabilidad perdida en los países de la región.

La reivindicación de la ciudadanía, más allá de las garantías ciudadanas legalmente establecidas, es decir, de ser portadores de intereses y derechos consagrados constitucionalmente y, de diseños institucionales construidos sobre la base de reformas de la administración, han resultado ser insuficientes para la inclusión política de los ciudadanos; más allá de la declaración de un Estado de derecho institucional, y la densidad legislativa en materia de participación ciudadana, las propuestas han estado atravesadas por mediaciones políticas.

Ello implica, entonces, la construcción de la esfera pública como orden simbólico relacional en donde los ciudadanos dan significado y sentido a sus acciones... la dimensión cívica se relaciona con la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, donde se comparte un sistema de creencias respecto a los poderes públicos, la sociedad y el conjunto de derechos y deberes que atribuyen a la condición de ciudadanos (Fleury, 2004). Es decir, que no basta sólo la dimensión jurídica de la ciudadanía, hay que darle construcción política a esa ciudadanía jurídica en el plano del espacio público, como escenario para la negociación, representación y

¹ Ello luego de irrumpir en el escenario político venezolano tras un intento fallido de golpe de Estado en febrero de 1992 contra el gobierno constitucional del entonces presidente de la República Carlos Andrés Pérez (Social Demócrata).



concertación, donde el Estado puede y debe jugar un papel de acompañamiento, más no de ductor unidireccional al proceso, es decir el marco de la autonomía es indispensable para lograr la libertad de construcción de alternativa y desarrollo del diálogo de intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí.

Fleury (2004), describe cuatro principios para la democracia participativa: El reconocimiento de los contrarios y del conflicto; participación efectiva en la deliberación, que lleva inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental como el voto por ejemplo; la redistribución, ahora bien si no hay participación y hay redistribución, la mera redistribución no cambia las condiciones estructurales, no habrá construcción de ciudadanía; y finalmente la obtención de una base objetiva como resultado de esa construcción ciudadana, es decir, de resultados obtenidos del ejercicio de la deliberación en ese espacio público de relaciones políticas en el marco de autonomía.

Los modelos de Administración Pública en Venezuela: Ciudadano frente al Estado, tensión y conflicto

Desde nuestra óptica se podrían esquematizar tres modelos de administración pública en Venezuela a partir de 1958, fecha en la cual se reinstala la Democracia en nuestro país; dichos modelos se solapan entre sí. A continuación se establecen las características generales de cada uno de ellos, que sin llegar a ser exhaustivas, dibujan las líneas gruesas que pudieran ser orientadoras para intentar realizar un análisis respecto al objetivo que orienta esta investigación.

El Modelo burocrático populista-centralizado: Conciliación política y democracia representativa

Este modelo político administrativo 1958 -1990, que nace a partir de la reinstalación de la democracia en 1958 y la promulgación de la Constitución Nacional de 1961, se cimentó sobre el gasto público, creando un "Estado de Bienestar", redistribuyendo una gran cantidad de beneficios socio-económicos financiados por la renta petrolera como mecanismo de legitimación. La concepción del desarrollo correspondiente en lo que algunos autores han

definido como reduccionista-centralista; "mediante la cual se reduce el desarrollo a variables de orden económico, desvinculándolo de otras variables de carácter social histórico etc....en cuanto a la planificación, esta se ejecuta desde un ámbito central desarrollando un vínculo estrecho entre el Estado-Nación como entes capaces de resolver las imperfecciones del mercado..." (Madoery, 2001).

Un modelo de administración pública (arquitectura institucional) responde a una idea de democracia, y de desarrollo económico, a partir de allí lo que se ha conocido como la gobernabilidad necesaria, en este caso y me atrevería a señalar que en todos los modelos aquí tratados; en este sentido señalamos lo siguiente al tema: "en la década de 1960 una intensa polémica sobre las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad. En esta oportunidad la necesidad de orden considerado imprescindible pasó a ser el valor que justificaba las soluciones políticas autoritarias (Huntington; 1968; Fiori; 1996 y Reis 1995, citados por Fleury, 2004). El mismo planteamiento se renovó a partir de los esfuerzos de reforma del Estado, pero en medio de una mayor complejidad social, en esta oportunidad se trató de "una gobernabilidad democrática".

Veamos de manera abreviada algunas de las características o indicadores de este modelo:

1. Crecimiento burocrático. Se expresa en la hipertrofia producto de la creación de estructuras tanto en el campo social como económico, "creación de instituciones, participación en el campo productivo y ampliación de los programas sociales, muy especialmente en educación y salud" (Córdova, 1996, 231). Por otra parte, refiere Ochoa (1996, 51); 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 debería dar respuesta a las presiones en torno a la vivienda, salud, seguridad social, etc. y que a su vez contribuiría a aumentar la demanda, cuestión necesaria para la producción y acumulación interna, por otra parte la universalización de los derechos sociales y políticos (Constitución 1961), permitió una política de inclusión (disfrute del acceso a diferentes servicios sociales) y

ascenso social, conformando lo que hoy es la base dirigencial política, científica técnica y profesional del país.

2. La mediación partidista y de ciertos sectores económicos. Los partidos políticos fueron los elementos medulares entre la sociedad y el Estado, ejerciendo los mecanismos de comunicación y espacios centrales para realizar la participación de la ciudadanía, dentro de una concepción representativa mediante mecanismos formales como el voto; es decir, podríamos señalar que se trató de una inclusión más jurídica que política. Dos características resaltantes derivadas de la mediación partidista son: en primer lugar, el clientelismo que se manifiesta en el reclutamiento de funcionarios de las filas de los partidos para los cargos públicos, conformando una burocracia transaccional como fuente de apoyo y control político, y la corrupción administrativa.

El voto decide quién o quiénes, pero el ciudadano queda atrapado en el carácter representativo de la norma; no se ve reflejado en las decisiones, que es lo que sería inclusión política. De acuerdo a Fleury (2004) la absolutización de los mecanismos formales de participación produjo un “vaciamiento” de contenido moral en detrimento de los valores relacionados con el bien común, solidaridad y, por ende, la participación activa de los ciudadanos; es decir, que las reglas formales-jurídicas indican el procedimiento para las decisiones, pero no pautan nada referente al contenido (social-capital social).

3. La centralización político-administrativa. La acción planificadora del Estado se realiza desde el centro de poder (Matriz Estado-Céntrica), ubicado en Caracas; se dieron algunas experiencias básicamente hacia la desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado, lo que “facilitó que la agregación de las demandas tuviera una alta mediación partidista” (Córdova, 1996:233), y por ello un gran control político del centro de la administración.

Los cambios en la economía mundial y las restricciones que por vía de esos cambios se le imprimieron a la administración pública, dieron

pie a la pérdida de legitimidad de los actores, que fueron el soporte del mismo; es así como los partidos políticos tradicionales vieron disminuida la posibilidad de continuar manteniendo el clientelismo y las prácticas populistas; iniciándose la expresión de la crisis del modelo, las mediaciones que lo hacían posible se debilitan perdiendo autonomía política. Ello ocasionó en gran medida que la ciudadanía reconociera y fortaleciera la organización autógena (asociaciones de vecinos), es decir, la construcción de espacios autónomos para presionar sobre la estructura administrativa-decisoria del Estado, excluyente y limitadora de la acción ciudadana; se cayeron con la crisis los muros de contención de la creatividad social y se empiezan a expresar capacidades de organización y elaboración de agendas para lograr la inclusión política de los ciudadanos. El primer espacio fue la calle donde se expresaron las protestas como espacio del descontento, en persecución de una esfera pública incluyente.

El quiebre de la gobernabilidad pautada bajo las concepciones de modernización, desarrollo y democracia representativa y su “necesaria dosis de autoritarismo” expresadas en el modelo burocrático-populista-centralizado, encuentra una explicación además del agotamiento del pacto corporativo que lo hiciera posible, la complejización de la sociedad, (urbanismo, educación) y podría decirse que por efecto de la globalización, que mediante su ambivalencia inclusión exclusión, puso a disposición información y tecnologías que sirvieron para la conformación de un capital social que requería ser incorporado políticamente.

El modelo de administración pública descentralizado: Nueva democracia ¿en busca de la inclusión ciudadana? (1991-1998)

La crisis del modelo Burocrático Populista-centralizado en Venezuela, planteó como respuesta el diseño de un “Estado descentralizado”, a objeto de dar respuesta a los elementos base de esa crisis: es decir, el reacomodo de las estructuras económicas y la pérdida de la gobernabilidad; se persiguió alcanzar la eficiencia por medio de la aplicación de la gerencia pública².

2 Este objetivo estuvo presente en la agenda política, pero fue hasta entonces cuando tuvo la suficiente fuerza política para realizarse; es así como se produce el fenómeno de la tecnocratización de la administración pública mediante la reforma del Estado en Venezuela, que se inicia formalmente desde 1991 en oposición al modelo burocrático populista centralizado.



Se trató de la adecuación del Estado venezolano y de su aparato administrativo a las nuevas corrientes del pensamiento gerencial y económico. Estos cambios apuntan fundamentalmente hacia la eficiencia orgánica institucional bajo una visión gerencial empresarial de las funciones del Estado y su aparato público, para el mejoramiento sustancial en la prestación de ciertos servicios sociales y el desarrollo de las infraestructuras asociadas a la economía como puertos, aeropuertos, carreteras, minas; es decir, competencias exclusivas de acuerdo con la ley con de descentralización venezolana³.

El modelo se inserta y toma su mayor desarrollo de manera selectiva (competencias vinculadas a la economía) contrariamente a los planteamientos de reforma del Estado típicas de la década de los años setenta que eran de carácter generalista, se desarrollan diversas formas de privatización que se concentraron en el otorgamiento de concesione, *outsourcing* para la operación de diversas actividades administrativas y/o técnicas. La mediación típica de los partidos políticos es desplazada perdiendo fuerza sobre todo en sectores vitales para el crecimiento económico, y es ocupada por sectores empresariales.

Formalmente se incorpora la participación ciudadana como elemento clave para la reforma del Estado venezolano; la búsqueda de una nueva democracia y la redefinición de los roles del Estado y del ciudadano; esto sería una ciudadanía encargada de aspectos concernientes a la vida cotidiana en la ciudad, y una administración pública concentrada en cuestiones medulares, el retiro del Estado de gran cantidad de actividades y la estructuración de las bases políticas para lograr, de acuerdo a los enunciados formales del proyecto de reforma, el piso de político en los niveles subnacionales, así como el reconocimiento de las regiones como espacio para el desarrollo.

Otro aspecto relacionado con el anterior es la creación de una doble institucionalidad, por un lado, diversas formas jurídicas, Asociaciones, Servicios Autónomos, e Institutos Autónomos, y por el otro, una institucionalidad social agrupada por los ciudadanos que conformaron un tercer sector, sobre todo en el campo de competencias sociales, donde la población asumió ciertas actividades que correspondían al Estado y a lo

que se determinó en llamar "participación ciudadana", pero que en realidad apuntaba hacia mecanismos administrativos de cogestión, cooptación y/o consulta, en procura de la eliminación de conflictos para el incremento de la eficiencia, que era el criterio de dirección.

Las relaciones de poder y la posibilidad de la inclusión política se mediatiza no logrando cristalizar en la recuperación cierta de la gobernabilidad perdida, ya que no hubo un real reconocimiento del espacio público ciudadano, no hubo participación ni distribución de poder ni beneficios materiales que cambiaran los niveles de exclusión social. A la par de este proceso selectivo, la eficiencia lograda sirvió para financiar la ineficiencia y las estructuras burocráticas y clientelares que co-existían con el modelo gerencial-descentralizado.

La descentralización como proceso real, más allá del mero reacomodo de la estructura administrativa, supone una redistribución del poder y el reconocimiento de una nueva territorialidad,"algunos autores identifican las estrategias de descentralización, subsidiariedad y delegación como la única posibilidad de reconciliar a los ciudadanos con la comunidad, rescatando la ciudadanía activa como nudo central de este concepto" (Fleury, 2004, 147). Pero un verdadero proceso de descentralización político-administrativa supone una pérdida de poder de Estado frente a los ciudadanos, ya que se ve como fragmentación en detrimento del referente de la política nacional. Lo que supone para el Estado "central nacional", y su función de dominación, hegemonía y reproducción una cuestión vital, debido al policentrismo que la organización ciudadana autónoma posee.

El diseño descentralizado no logró establecer en una gran medida los vasos conductores que permitieran la inclusión política de la ciudadanía. Se reprodujeron los mecanismos formales de participación representativa. Con la posibilidad de elección de los gobernadores de Estado y la creación de la figuras de Alcaldes a partir de 1989 se proveyó sin ninguna duda un avance democrático; los partidos políticos tradicionales tuvieron que compartir el poder con grupos de electores regionales y locales en la tarea de captación de apoyos y votos; los grupos locales y los nuevos liderazgos surgidos a partir de la movilización al margen de la corporación política

3 Para ampliar véase: Córdova Jaimes, Edgar (2004) "Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela. En Revista Reflexión Política. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia-Año 6. No. 11 - Junio 2004.

base del modelo burocrático populista centralizado, terminaron reproduciendo y modelando los patrones de hacer política de los partidos tradicionales, lo que desencadenó una prolongación en diferente escala de la crisis de legitimidad.

El modelo Burocrático Populista de base militar: ¿Nueva institucionalidad para la construcción de ciudadanía?

La expresión formal institucional del modelo de administración pública a partir de la puesta en marcha de las transformaciones lideradas por el presidente Hugo Chávez en Venezuela, se inicia a partir de la aprobación de la nueva Constitución Nacional en 1999, impulsada por Chávez a través de una Asamblea Constituyente; el texto constitucional recoge lo relativo a la participación ciudadana como aspecto que define el tipo de Estado y Democracia; es decir, pasar de una democracia de carácter representativo a una democracia participativa (Art.62), lo que supondrá un tipo de democracia para la deliberación y la inclusión política, espacios para la construcción ciudadana. El principio participativo como eje central en la definición constitucional de la democracia se ha desarrollado mediante una gran cantidad de instrumentos legales; así como el establecimiento de las Asambleas de Ciudadanos, los Consejos Locales de Planificación⁴ (2005), Consejos Comunales y otros, que le darían al ciudadano jurídicamente la posibilidad de incorporarse en la deliberación y toma de decisiones en materias que le afectan directamente.

El modelo apunta por un lado a la expansión del aparato público, lo que ha dado lugar a la creación y fortalecimiento de una administración paralela a la ya existente (burocracia tradicional), de carácter centralizado, con funciones que se solapan con la administración pública tradicional; ello desde nuestro criterio como mecanismo para otorgar flexibilización de maniobra por parte del gobierno y aseguramiento de la política nacional gubernamental: la profundización de esta política de creación de esta nueva institucionalidad se efectúa a partir del año 2003 mediante la creación de programas sociales denominados, "Misiones Sociales", (Robinson, Rivas, Sucre, Barrio Adentro, Identidad, Vuelvan Caras,

Hábitat, Negra Hipólita, Milagro, etc.), en diferentes áreas, tales como alfabetización, educación primaria, educación superior, salud en atención primaria y diagnóstica en barrios marginales (a través de un convenio con Cuba en el que atienden médicos cubanos), planes de empleo, vivienda y otros, como respuesta a las necesidades sociales de aquellos sectores que se vieron excluidos durante años por la inacción del Estado y fundamentadas en lo que el gobierno ha llamado revolución y socialismo del siglo XXI.

Estos programas nacen como parte del reacomodo que inició el Gobierno nacional posterior al intento de golpe de Estado ocurrido el 11 y 12 de septiembre del año 2002; luego de cuatro años en el poder, han sido organizados y estructurados paralelamente a la administración pública nacional, a los que se han incorporado nuevos funcionarios, constituyendo una nueva burocracia al estilo del modelo burocrático populista que se desarrolló durante los primeros 40 años de democracia. La organización del modelo descentralizado desarrollado bajo el imperio de la anterior Constitución de 1961⁵, ha sido diseñada bajo la concepción de una "descentralización desconcentrada" vinculada a los planes de organización del desarrollo de polos económicos para el logro del equilibrio económico previsto en el programa político del presidente Chávez, en el que el desarrollo endógeno es la pauta territorial para el desarrollo económico y social.

La organización y registro de la ciudadanía ha sido un factor clave para el desarrollo de la nueva institucionalidad y el modelo de administración; el Estado ha diseñado estrategia para organizar a la población, tanto urbana como rural, mediante organizaciones de diversos tipos. La primera organización popular fueron los Círculos Bolivarianos, posteriormente, Unidades Batalla Electoral, Patrulleros, más recientemente pelotones, escuadras, etc., todas estas organizaciones han tenido un carácter plurifuncional, desde apoyo electoral hasta co-administración de proyectos sociales en zonas específicas para desarrollar actividades electorales y administrativas, reservadas a aquellos que apoyan al gobierno, del mismo modo han sido la base popular mediante la cual el gobierno ha promocionado la creciente creación de los Consejos Comunales.

4 Originalmente planteados en la Ley de Poder Público Local, (Junio 2005) y posteriormente modificada, con la sanción de la ley de Concejos Comunales (abril 2006) la cual crea los Consejos Comunales con una estrecha vinculación con el poder ejecutivo.
5 Art. 137 Constitución de 1961 (G. O. 662, Extraordinario de 23 de Enero 1961).



El modelo se desarrolla en medio de una bonanza petrolera extraordinaria, incluso superior a la experimentada en el país en la década de los años setenta, (en la que se dio a llamar “la Venezuela Saudita”). Un impulso especial en la política fiscal y tributaria que ha llevado a niveles de eficiencia en la recaudación como producto de la disminución de importantes niveles de evasión fiscal mediante un mayor control y supervisión por parte del Servicio Nacional Integrado Administración Tributaria (SENIAT), ello aunado a la modificación de la ley del Banco Central de Venezuela⁶ que le permite al gobierno el acceso y utilización de las reservas internacionales de la República para la financiación de los proyectos sociales tanto en el orden nacional como en el internacional. Otro aspecto es el mayor control por parte del Gobierno central de la empresa nacional petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA), todo ello en medio de un estricto control cambiario de divisas impuesto desde 2001⁷.

El carácter populista del modelo: Carisma y discurso Anti-imperialista

Algunos analistas y críticos del gobierno de Chávez han puesto el acento de los análisis en el carácter populista o neo populista de su administración y políticas públicas: en este sentido seguimos a Medina Gallego (2004) cuando al referirse al populismo señala: “el populismo es un fenómeno político cuyas características esenciales la constituyen (sic)... la movilización social y política de la población desde una perspectiva amplia y multiclasista en una lucha en donde el eje central de la confrontación lo define la contradicción entre el pueblo y la oligarquía en torno a reivindicaciones básicas de carácter nacionalista y en el marco de un modelo de Estado redistributivo y benefactor, conducido

por un líder carismático que encarna el sentir general de la población”⁸.

Para ciertos sectores afectos a las políticas gubernamentales del presidente Chávez la catalogación de populista de su gobierno y de su práctica corresponde a una campaña de descrédito interesada, debido a que de acuerdo con esas opiniones, se ha tomado de manera limitada como elemento central para su clasificación la cuestión del papel del “líder carismático” que indudablemente Chávez posee, “El error aquí es que se le da prioridad al análisis de figuras carismáticas respecto al contenido y la puesta en práctica de los proyectos que estos líderes carismáticos defienden ...es decir, intentan darle más importancia a la forma que al contenido” (Uharte, 2004).

La definición hecha por De la Torre (cit. por Uharte 2004) considera ese aspecto: “como régimen de gobierno desarrolla programas sociales y políticas redistributivas que favorecen la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad y consolida importantes obras de infraestructura para beneficio del desarrollo nacional”. El enfoque involucra una serie de aspectos, entre ellos el clientelismo como elemento político de cohesión del modelo al estilo de la administración burocrática previa a la puesta en práctica por la administración Chávez, “Alvarez Junco y De La Torre citados por Medina Gallego (2004) coinciden en afirmar que uno de los rasgos del populismo lo constituye el clientelismo. Este se deriva de las expectativas construidas en los procesos de participación social y política que convocan la movilización electoral en las sociedades con grandes carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. La maquinaria electoral se pone en marcha a través del intercambio de votos por la obtención de bienes y servicios, formándose redes clientelares que son las que explican el éxito electoral de los

6 “El pasado año (2004), el Banco Central de Venezuela cedió ante la presión del gobierno y permitió que PDVSA desviara dos millardos de Dólares de sus ingresos que normalmente serían depositados en el instituto emisor para un nuevo fondo destinado a proyectos sociales...absorbido por uno de mayores dimensiones (Fonden) estipulado en la ley del Banco Central aprobada en el mes de julio 2005; más recientemente se ha planteado la eliminación total de la autonomía del Bco. Central por parte de Chávez y sus seguidores lo cual quedaría establecido en la reforma Constitucional que se ha empezado a adelantar en el país.

7 De acuerdo con declaraciones de Nelson Merentes (oficialista, ministro de finanzas hasta enero 2007), el gobierno eleva en más de 120% el gasto para las misiones, los recursos asignados a los planes especiales ascienden a 14,8 billones de bolívares, cuando al inicio de este año 2006, se tenían estimados en 6,6 billones de bolívares. (Armas, 2006).

8 Visto de ese modo nos acercamos a la definición clásica del populismo puesta en marcha en América Latina por los regímenes de los años 40 y 50 en el cono sur, ahora bien para el autor en referencia es importante realizar un esfuerzo para identificar las diferencias entre el populismo como régimen de gobierno y como movimiento social, “el fenómeno como tal funciona con referentes prácticos distintos según la naturaleza de sus propósitos y realizaciones. Por esto, es necesario diferenciar el populismo como régimen de gobierno del populismo como movimiento social y político, incluso tener presente que la existencia de rasgos populistas en el comportamiento y prácticas de líderes y dirigentes políticos circunscritos a colectividades políticas tradicionales no definen como tal el fenómeno. En este sentido no todo es populismo” (Medina Gallego, 2004).

movimientos populistas” (Medina Gallego, 2004).

La definición de “neo populista”, no parece ser adecuada para calificar la política y prácticas administrativas del gobierno de Chávez; Medina Gallego (2004); “La política neo populista tiende a concentrar el poder en manos del ejecutivo y a emplear métodos de gobierno que prescinden de las organizaciones partidarias y devalúan su rol en el sistema político. En el plano ideológico, el discurso neo populista se presenta como una mezcla de elementos que apelando a las masas populares y al pueblo oprimido, a la defensa de la nación amenazada por enemigos internos y externos, define sus acciones del lado de los fundamentos del modelo neoliberal, en un caso, y en el otro de los sectores marginados, en el marco de estrategias de transformación económica basada en la economía de mercado. Pese a que el neo populismo sostiene en el discurso las líneas esenciales que caracterizan el fenómeno populista clásico; en particular la dicotomía pueblo vs. élites, se diferencia de este en la medida en que abandona el antiimperialismo, la estrategia de desarrollo hacia adentro y el distribucionismo, para formularse metas como la reducción del Estado, la privatización y el desarrollo orientado hacia economías del mercado, entre otros aspectos característicos del modelo neoliberal” (Medina Gallego, 2004).

De acuerdo con esta definición no podría calificarse la política y administración pública en el gobierno de Chávez como neo populista, motivado ello al hecho que el presidente ha tenido un discurso precisamente anti globalización sobre todo a partir de 2003, abandonando su inicial visión de la economía y el desarrollo cercana a la tercera vía, cuando se produce un mayor acercamiento a Cuba y una política de endurecimiento diplomático-declarativo con el Gobierno de los Estados Unidos⁹. De tal manera que la administración pública presente hoy en Venezuela posee rasgos inequívocos de un enfoque populista, mediante el discurso de la participación y organización popular como elemento legitimador de las acciones del gobierno para el establecimiento de lo que se ha

denominado una democracia “protagónica, revolucionaria y socialista”¹⁰.

La base militarista del modelo

El protagonismo del estamento militar en la conducción y ejecución de las políticas públicas es otro aspecto característico del modelo de administración pública actual. La tesis para la participación activa de los militares se desprende de los cambios que en esa materia se dan desde la Constitución de 1999¹¹, cuando se redefine el papel de los militares dentro de la sociedad, y entre otras cosas, además de permitirse constitucionalmente el voto a los efectivos de la Fuerza Armada Nacional.

La designación de militares tanto activos como retirados en gran número de cargos públicos, así como la participación de militares retirados en cargos de elección popular para posiciones tanto en el poder legislativo nacional, Asamblea Nacional, gobernaciones y alcaldías impulsados por los partidos que conforma la coalición de fuerzas que apoyan al gobierno nacional, dan cuenta de la activa participación de miembros de la Fuerza Armada en los asuntos políticos y administrativos de la nación. “Los nombramientos se inscriben en la tesis anunciada por el presidente en su campaña electoral sobre el concepto del Ejército como pueblo uniformado y que ha tenido una de sus ramas en la concepción de la Fuerza Armada como actor en el proceso de redistribución de riqueza como el Plan Bolívar 2000 y el Fondo Único Social (FUS)” (Subero, 2000).

En nuestro caso de estudio, el fenómeno de la militarización de la administración pública no puede verse separado del hecho de la “militarización de la sociedad”, influencia de los militares en la vida social y política (Barrachina, 2003) llevada a cabo mediante la constitución de un ejército de reservistas, guardia territorial (milicias populares) integrado por los venezolanos y venezolanas que bajo la necesidad esgrimida por el gobierno (fundamentada en la Constitución Nacional de 1999, Título VII Sistema de Seguridad Nacional Art. 326), de acuerdo con los análisis del Presidente sobre una

9 A pesar de continuarse las relaciones comerciales y de intercambio económico en general en situación bastante normal e incluso en aumento en determinados sectores como lo demuestran las ruedas de negociación entre empresarios de ambos países llevadas a cabo en Caracas a finales del mes de junio de 2005.

10 No está clara la relación entre el enfoque socialista y el populista; a priori parecieran incompatibles.

11 La derogada Constitución de 1961 en su artículo 132, definía a las Fuerzas Armadas como una institución apolítica, obediente y no deliberante; en la nueva Constitución de 1999 (próxima a ser reformulada), en el Art. 328 se define a la fuerza Armada como una institución profesional, sin militancia partidista, en el Art. 330 se les otorga derecho al voto.



inminente amenaza de intervención por parte de los Estados Unidos en el país. La organización de estos ejércitos populares, así como de reservistas, está siendo conformada además por funcionarios públicos pertenecientes, por ejemplo, a la empresa estatal petrolera (Nueva PDVSA¹²) quienes los fines de semana reciben entrenamiento militar, así como de beneficiarios de los programas sociales denominados misiones.

Con respecto a la incorporación activa de los militares en los asuntos administrativos del gobierno señalan Ochoa y Chirinos (1999): “nuevos actores sociales se incorporaron al proceso de decisión. Se trata de militares e intelectuales progresistas. Los militares participan activamente a través del programa Bolívar 2000, pero además ocupan posiciones de decisión en diversas instancias del aparato público del poder ejecutivo”...

Veamos lo que al respecto señala Izarra (2005¹³): “Razones de peso estructural para retomar la orden de operaciones emitida por el Presidente en mayo del 2004. Esto significa que la militancia revolucionaria, los compatriotas y los constructores de la nueva sociedad venezolana, además de sus tareas cotidianas de vida y sus responsabilidades políticas, tienen la obligación de proceder a crear los Comandos Populares para la Defensa Integral de la República Bolivariana. Los Comandos Populares se organizan en las comunidades dentro de un espacio geográfico delimitado por su alcance y capacidad operativa. Dos elementos tácticos lo constituyen: el Centro de Operaciones (COP) y las Unidades Básicas de Acción (UBA)... Por su parte, las Unidades Básicas de Acción (UBA) son los componentes orgánicos que ejecutan las tareas operativas fundamentales para alcanzar la misión de la batalla y la defensa integral de la comunidad”.

Del mismo modo la organización popular llevada a cabo por el Presidente y los partidos del gobierno para la llamada “Misión Florentino”¹⁴, fueron las UBES, Unidades de Batalla Electoral, siendo las mismas UBA pero en funciones electorales, (logística, vigilancia, patrullaje y defensa, de acuerdo con las palabras del Presidente) de los comicios efectuados en agosto de 2004 con oportunidad del referéndum revocatorio del mandato presidencial y que han sido reactivados para las próximas elecciones presidenciales a celebrarse el 03 de diciembre de 2006.

El mencionado “Plan Bolívar 2000”, proveyó las bases para la profundización de un modelo de atención de necesidades sociales, de lo que son hoy día las misiones sociales, diseñado mediante una estructura particular vinculada directamente a la presidencia y bajo liderazgo del sector militar. Para muchos analistas esta estrategia dio la impronta de lo que a posteriori sería el modelo de administración populista de base militar. Este Plan se define como “un plan cívico-militar que tiene como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país”¹⁵. Ello le ha otorgado una gran flexibilidad y disminución de controles directos; lo que le otorga una gran autonomía al proceso “es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada (Plan Bolívar 2000¹⁶).

El Plan Bolívar 2000, se ha desarrollado básicamente a través del proyecto país¹⁷, mediante la atención directa a las necesidades de

12 Denominación que se le ha dado a la empresa petrolera nacional después de producirse el despido de 20.0000 trabajadores profesionales, técnicos y obreros que se sumaron al paro nacional llevado a cabo en diciembre de 2001 cuya duración fue de dos meses.

13 Teniente Coronel retirado, actual Vice-Ministro de relaciones exteriores para Asia y padre del ex Ministro de Comunicaciones del Gobierno del presidente Chávez y actual presidente de TELESUR, Lic. Andrés Izarra.

14 Estrategia definida por Chávez para la campaña electoral por el “NO” en el Referéndum Revocatorio del mandato presidencial convocado a solicitud de la oposición en agosto de 2003.

15 En tal sentido, el Proyecto estuvo dividido en tres etapas: Proyecto País (Propaís): asistencia urgente para población más necesitada, en máxima exclusión social. Proyecto Patria (Propatria): incorporará a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizará a las comunidades para el trabajo productivo. Proyecto Nación (Pronación): bajo la dirección de Cordiplan, fase durante la cual se desarrollarían proyectos estructurales, para las industrias petroquímica, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva.

16 <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm>

17 La Fundación Proyecto País (FPP) es una institución creada mediante decreto presidencial No 33, de fecha 26 de febrero de 1999, como organismo adscrito al Ministerio de la Defensa, publicado en *Gaceta Oficial* No. 36.658 del 10 de marzo de 1999, cuya misión es promocionar y financiar las actividades vinculadas al proyecto país a nivel nacional, mediante la obtención y administración de los recursos asignados atendiendo al objetivo de la Fundación Proyecto País; el Plan Bolívar 2000, se ocupa de prestar apoyo a los sectores de Educación, Salud, Áreas Sociales e Infraestructura.

las comunidades más pobres, asistencia legal, atención médica, servicios de odontología, oftalmología, venta de alimentos, recuperación de infraestructuras escolares, carreteras y caminos. La ejecución de este plan que reviste las características de un plan de emergencia, y a pesar de que está prevista dentro de los mecanismos de ejecución del plan, la participación en realidad constituye un ejemplo de participación cooptada, donde los beneficiarios civiles son receptores y co-gestionarios de la ejecución de las tareas respectivas. Que han sido diseñadas en el centro de la administración.

La cogestión de estos planes han sido llevados a cabo por los llamados Círculos Bolivarianos¹⁸, UBES (Unidades de Batalla Electoral), Lanceros, y Vencedores, que son las estructuras que se han diseñado a partir del registro e incorporación de la ciudadanía a los planes y programas del gobierno, programas de incorporación educativa para el trabajo cooperativo, y actividades de organización electoral de aquellos que apoyan al gobierno. Además de ser receptores de los beneficios (becas mensuales), cumplen actividades de control social y político y más recientemente entrenamiento militar para la reserva, tal y como ya se ha referido en este trabajo.

Desde el punto de vista teórico la participación ciudadana y por consiguiente la construcción de espacios públicos deliberativos involucra de acuerdo con lo señalado por Cohen (1998 cit. por Fleury, 2004) “una concepción sustantiva y no meramente procedimental incluye valores como el igualitarismo, los participantes son sustancialmente iguales en el sentido de que la distribución de poder y recursos no altera sus posibilidades de contribuir a la deliberación, ni dicha distribución juega un papel autoritario en su deliberación”. En el marco de un modelo orientado y permeado por el estamento militar sus valores propios y estructura ¿es posible establecer un mecanismo deliberativo de iguales entre los ciudadanos y los militares?

La transformación de la Administración Pública venezolana: ¿Entre rupturas y reproducción?

El modelo de administración pública fue diseñado por Chávez a partir de su propuesta electoral (1996) plasmado en un documento denominado “Una revolución Democrática” tenía como propósito la ruptura del modelo de administración pública que se desarrolló en los 40 años de democracia, dicho documento está integrado por cinco ejes, pero son dos los que de manera especial podríamos vincularlos al establecimiento de una administración que pretendía deslastrarse de los vicios y de una administración pública burocrática, populista y centralizada¹⁹: 1. Equilibrio social: establecimiento de mecanismos para la justicia social; 2. Equilibrio económico: para el establecimiento de un modelo económico humanista, autogestionario y competitivo; y 3) Equilibrio territorial: en el que se establece la desconcentración y aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo sustentable.

El documento en referencia establece que la transformación de la administración pública es parte de una revolución democrática, como un paso para lograr el equilibrio político y vincularlo estrechamente a las necesidades locales de la ciudadanía, de carácter asistencialista en pro de la eficiencia, “...la Administración Pública debe acentuar su papel mediador a través de la elaboración de políticas, y reglamentaciones que hagan posible que esas funciones se lleven a cabo en forma eficiente y sin menoscabo de la calidad de vida de la ciudadanía con mecanismos continuos de retroalimentación que le permitan ejercer su función conductora de los procesos sociales, mecanismos de corrección cuando fracasan los mercados o se deteriora el clima empresarial” (Chávez, 1996).

De las ocho estrategias declaradas en el documento en cuestión resaltan a efecto de nuestro análisis tres: La descentralización-desconcentrada como parte constitutiva de la

18 Para ampliar véase “Círculos Bolivarianos” (registro en línea de Círculos Bolivarianos). En <http://www.venezuela.gov.ve/ns/circulos.asp>. (fecha de consulta 19/02/2002). Estas organizaciones se han planificado desde el gobierno, para el desarrollo de las políticas sociales y apoyo, convirtiéndose en casi estructuras gubernamentales flexibles para la ejecución y control tanto político como social. Los Círculos Bolivarianos han dado paso a la conformación de las UBE, y han servido de base primaria de organización para lo que son hoy los Consejos Comunales establecidos por Ley desde abril 2006.

19 Los otros dos equilibrios son: 1) Equilibrio político, en el que se propone la convocatoria a una asamblea Constituyente; 2) Equilibrio mundial, en el que se establecen los cambios necesarios para avanzar hacia un servicio exterior y una política con base en la multipolaridad.



reforma de la Administración Pública, a fin de lograr una mayor capacidad de adaptación y respuesta a la diversidad de situaciones que se le presentan. Por ello es necesario que en cada nivel, nacional, regional y municipal, se defina en qué consiste su papel como rector, promotor y regulador del desarrollo, así como la relación que debe haber entre cada uno de esos niveles en razón del buen funcionamiento de la administración como un todo.

La definición de la descentralización sería llevar el poder como ejercicio a la población, idea que se ha realizado mediante la organización de la sociedad para el reclamo de reivindicaciones y apoyos a políticas gubernamentales; la idea de la descentralización como traslado de competencias tanto exclusivas como concurrentes a los niveles subnacionales y municipales se ha desplazado por una política dirigida a ciertos entes tales como los Teatros de Operaciones Sociales (TOS) adscritos a las guarniciones militares destacadas en ciertos Estados, y liderizadas por el Plan Bolívar 2000 y otros programas de reivindicación social dependientes del ejecutivo nacional y más recientemente, en el segundo semestre del 2006, a los Consejos Comunales para pequeños proyectos llevados a cabo por los vecinos. A partir de 2007 y por medio de la reforma constitucional planteada por Chávez se estima convertir a los Consejos Comunales en la piedra angular del modelo de organización política administrativa.

“Las estrategias propuestas, que involucran la descentralización, la municipalización y la participación, pueden caer en vacío tecnocrático o voluntarista, si no se someten a un examen que califique su orientación política y su capacidad para generar una nueva base técnica, capaz de movilizar y accionar el potencial organizativo de la sociedad” (Fleury, 2004, 15).

La estrategia en Venezuela se ha combinado formalmente con la municipalización-desconcentrada en el marco de una visión de desarrollo endógeno (núcleos de desarrollo endógeno NUDES) lo cual se ha accionado últimamente mediante la aprobación de la ley de los Consejos Comunales. Sin embargo, de acuerdo con la realidad, hay una tendencia a

recentralizar competencias y más bien a desconcentrar la ejecución de ciertas políticas en los espacios locales y vecinales²⁰.

La creación de los Consejos Comunales: La emergencia de la participación popular

La creación de los Consejos Comunales desde nuestro criterio, ha pasado por tres etapas, la primera de ellas, como elementos estructurales del sistema nacional de planificación (SNP) cumpliendo un papel articulador en la toma de decisiones, la segunda estaría marcada con la desafectación de estos mecanismos de participación del sistema de planificación (abril 2006) y le otorgaría un papel ejecutor de políticas públicas y lo colocaría como una estructura dependiente del ejecutivo, quien le otorga personalidad jurídica, financiamiento directo y, por ende, control político; la tercera estaría definida a partir de 2007, cuando se ha indicado una reforma de la Constitución Nacional y se ha declarado la intención de organizar la administración y ordenación administrativa y política, a partir de los Consejos Comunales. Esta etapa que se está iniciando al momento de escribir estas reflexiones, promete un cambio del modelo de administración pública en el país.

Desde su creación, los Consejos Comunales (CC) en la Ley de poder municipal, eran una instancia de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, para ejercicio directo en la planificación y gestión de las políticas públicas así como de proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones socializadas; es decir, que los CC desde esta concepción son parte integrante de un sistema más complejo para la planificación de políticas públicas.

El entramado jurídico institucional dedicado al establecimiento de los Consejos de Planificación Pública es el siguiente: La Constitución Nacional de 1999, establece en su artículo 99 la existencia de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPPL), presididos por los Alcaldes, Concejales, representantes de las juntas parroquiales, organizaciones vecinales y grupos organizados²¹. Por su parte la Ley de Consejo Locales de Planificación Pública

20 En 2004 la Presidencia de la República publica el documento “La nueva Etapa, El Nuevo Mapa Estratégico”, en el mismo en su aparte 3, se exponen 14 objetivos específicos. Dentro de ellas se planteaba el desarrollo de la nueva estructura Bolivariana en los niveles estatal, municipal y parroquial, para lo cual se definió como herramienta la Ley de Poder Público Municipal, así como “la profundización democrática de los partidos de la revolución”

21 En Venezuela existen 337 Municipios y 1088 parroquias.

(2002)²², señala en su artículo 8, que se promoverá la red de los Consejos Comunales y Parroquiales que están llamados a ser el centro principal de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución control y evaluación de políticas públicas. Mediante la aprobación de la Ley del Poder Público Municipal (LOPPM)²³, a partir del artículo 112 hasta el 114, se colocan los Consejos Comunales (CC) como instancias de los Consejos Locales de Planificación; es decir, como parte del modelo local de planificación, integrante del Sistema Nacional de Planificación Pública (SNPP), en relación con las instancias tanto ciudadanas como públicas de los gobiernos municipales. Dentro de esta visión, los Consejos comunales corresponderían a la organización vecinal²⁴ y los Consejos Parroquiales a los sectores organizados.

En enero de 2006 la Asamblea Nacional (AN) aprobó la enmienda de la ley de los CLPP; en esa ocasión un grupo de comunidades solicitó participar en la enmienda respectiva y otros rechazaron la medida de enmienda. Sin embargo, en marzo, la AN aprobó en primera discusión el Proyecto de ley especial de los Consejos Comunales; finalmente el 6 de abril de 2006 fue sancionada²⁵. El proceso que llevó a su aprobación fue de cinco semanas (del 2 de marzo al 6 de abril) tiempo a todas luces insuficiente para generar un proceso importante de consultas y participación de las organizaciones y estructuras de ciudadanos preexistentes en el país en los 337 municipios existentes²⁶.

La aprobación de la ley y, por ende, la modificación del Sistema Nacional de Planificación Pública, se efectúa en medio del inicio del año electoral en una especie de emergencia por la participación promovida desde el gobierno nacional, y es allí donde algunos críticos del gobierno han puesto el acento: la creación como meta inicial por parte del gobierno de 50.000 Consejos Comunales ha sido acompañada por una enorme promoción y publicidad gubernamental por diversos medios públicos (Uzcátegui, 2006).

La referida ley de abril de 2006, debilita instancias locales de participación, ya que coloca a la organización comunitaria existente dentro de una sola estructura superior, que serían los Consejos Comunales. Por otro lado, los CC entran en competencia con las instancias gubernamentales locales, llámense Alcaldías y Concejos Municipales, lo cual se expresaría en primer término por la lucha en la distribución presupuestaria y competencias. A priori los CC comportarían en la práctica otro nivel de gobierno, sobre todo si entendemos que los proyectos y el financiamiento de las actividades de estos Consejos Comunales se efectuarían directamente por el ejecutivo nacional por medio del Fondo de desarrollo (Fondem), creado a partir de los ingresos excedentes de la renta petrolera²⁷.

Los Consejos Comunales son instancias que formalmente fortalecen la creación de espacios para la deliberación y, por ende, la creación política de la ciudadanía mas allá de la ciudadanía jurídica institucional, es decir, más allá del entramado jurídico que regula y crea esos espacios o la posibilidad de dichos espacios. Como hemos dicho, se hacen necesarios tres aspectos para que estemos en presencia de una construcción política de ciudadanía, el reconocimiento, la participación y la distribución, en el marco de una autonomía que facilite y reconozca el conflicto necesario para construir alternativas como esencia por parte del ejercicio de la deliberación; no es decidir entre opciones; es construir alternativas que puedan involucrar la diversidad. Para lograr eso se requiere autonomía.

En la medida que las organizaciones ciudadanas están cooptadas o controladas por el Estado, pierden la esencia de la autonomía y se convierten en instancias gubernamentales. Reconocemos la importancia del Estado para la construcción de la ciudadanía mas allá de aquella que sólo involucra la posibilidad de enarbolar el reclamo por derechos consagrados en las leyes y pasar a una ciudadanía ampliada en la que haya verdadera inclusión social, es

22 16 de Mayo de 2002, *Gaceta Oficial* 37.463

23 08 de Junio de 2005, *Gaceta Oficial* 38.204.

24 De acuerdo con la ley de los CC, la organización vecinal corresponde a organizaciones vecinales estructuradas en función de las realidades y necesidades de las comunidades a saber:

25 El 2/3/2006 sufrió la 1ra. discusión y se aprobó; el 23/3/2006 se dio la 2da. discusión, y finalmente el 6/4/2006 fue sancionada.

26 Con fecha 26 de marzo, el presidente Chávez anunciaba en su programa dominical de televisión y radio "Aló Presidente" que antes del 19 de Abril la referida ley estaría aprobada; es decir, lo anunció 9 días antes de la aprobación por el poder Legislativo.

27 El presupuesto nacional es elaborado sobre la base del costo del barril de petróleo en 25 dólares norteamericanos, pero el precio del barril de petróleo ha estado por encima de los 65 dólares en el momento de la redacción de este trabajo el precio se encontraba alrededor de los 76 dólares; los ingresos por encima de 25 dólares conforman ese fondo nacional que maneja directamente el gobierno central y que es distribuido para el mantenimiento de programas sociales y financiamiento de proyectos sociales especiales, entre ellos los que surjan de los consejos comunales, lo cual involucra cifras astronómicas si consideramos que la producción de barriles diarios del país está muy cerca de los tres millones de barriles por día.



decir, la posibilidad, políticamente hablando, de convertir las aspiraciones políticamente construidas mediante el conflicto, en acciones concretas, esto se opone a la cooptación de acuerdo a nuestro análisis.

Seguimos a Fleury (2004) cuando señala: “La burocracia estatal es necesaria como fundamento y soporte material de política de los ciudadanos. Sin embargo, la ciudadanía no puede dejar de ser reducida a la normativa estatal, aunque pierde de esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora”.

¿Son los Concejos Comunales espacios para la deliberación y construcción de la nueva ciudadanía o estrategia para la legitimación?

Hasta aquí, hemos señalado de manera general los aspectos formales de los Consejos Comunales como espacios de acercamiento del poder al ciudadano y viceversa. Veamos algunas críticas que se han formulado:

Un aspecto importante de mencionar sería el contexto en el cual se han promovido los CC. Ya señalábamos la importancia de la autonomía de las iniciativas para que se produzca la construcción de la ciudadanía; la emergencia para la concreción de los CC, se efectúa en medio de una polarización política extrema, el país dividido entre aquellos que apoyan a Chávez y su gobierno y la otra mitad que le es adversa y quisiera verlo fuera del poder; a pesar de que el elemento principal de la promoción institucional del gobierno es “Venezuela ahora es de todos”, la existencia de mecanismos para la exclusión, mediante listas contentivas de los nombres y datos de los ciudadanos que apoyaron con sus firmas la convocatoria al referéndum revocatorio del mandato presidencial, han sido utilizadas en los diferentes niveles de la administración pública como elemento de control y filtro para el ingreso a la administración pública, obtención de créditos públicos, becas²⁸, y otros.

Uno de los aspectos establecidos en el texto de la ley de los CC (abril, 2006) es que los artículos 13 y 14 establecen como requisitos

para ser elegidos en cargos de coordinación o vocería, estar inscritos en el Registro Electoral Permanente, ¿cómo se compadece esta exigencia en un país en el cual el voto no es obligatorio, de acuerdo a la Constitución Nacional? y, a las dudas de gran parte de la población respecto del registro en listas en las cuales se puede verificar el “status” político de los ciudadanos, es decir; si se es de la oposición o si es afecto al gobierno.

Los CC son definidos legalmente como instancias de participación; sin embargo, en plano de la confrontación con la realidad, se obvian estructuras como las juntas parroquiales²⁹, además de los mecanismos de contraloría social establecidos como principios para la transparencia en la administración pública: los CC se colocan frente a los gobiernos locales, como se ha referido ya en este trabajo: “cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordenó cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que los fondos programados a través de Fides y LAEE, 42% se distribuirán a los gobernadores, 28% a los alcaldes y 20% a los Consejos Comunales” (Armas, 2007), de acuerdo con declaraciones del diputado Sanguino (oficialista) a partir de la reforma de la ley de Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la ley de Asignaciones Especiales, dicha reforma consistirá en destinar 50 % de la asignación a los Consejos Comunales y el restante 50% se distribuirá entre los gobernadores y los alcaldes. (Armas, 2007) Como puede verse, los niveles subnacionales de gobierno se debilitan frente a una estructura, que aún a la fecha de escribir este trabajo, no está clara.

Ello sin mencionar el plan de rediseño de la estructura político administrativa planteada por Chávez en enero de 2007, mediante la reforma Constitucional. La eliminación de municipios, redefinición de regiones y Estados y el desplazamiento de los gobiernos locales y subnacionales por los Consejos Comunales como estructuras de poder popular con funciones administrativas y decisorias, la forma y su estructuración aun hoy no están claras.

28 Nos referimos en primer lugar a la llamada “Lista Tascón”, elaborada por el Diputado oficialista Luís Tascón a partir de las firmas obtenidas para solicitar la convocatoria del Referéndum presidencial; dichas firmas le fueron entregadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE- poder electoral), las mismas aparecían en el sitio *web* del referido diputado y se podían consultar públicamente; más adelante se generó la llamada “Lista Maisanta”, ya con mayores datos sobre el voto ejercido por cada persona y por ende la identificación de las preferencias políticas de los ciudadanos. Esta situación ha sido uno de los elementos que más ha generado conflicto en el país al punto de que el propio Presidente, después de dos años públicamente ordenó “enterrar la “Lista Tascón” lo que significó no sólo el final de su existencia sino su aplicación como mecanismo de exclusión.

29 En la página *web* del Minpades, se señala “El Consejo parroquial debería entonces estar conformado por los diferentes voceros comunales”.

Por otro lado, la necesidad de una junta promotora externa en cada sector vecinal para la creación de los CC, con representación de miembros de la guardia nacional, además de la necesidad de registrarse en el Ministerio de Planificación Popular y Desarrollo Social (MINPADES)³⁰, en una comisión presidencial del poder popular que tiene a su vez una comisión presidencial local y regional y financiamiento directo del ejecutivo nacional, establecen una dependencia directa del despacho presidencial; es decir, que se crean de estas estructuras dentro del entramado gubernamental centralizado con autonomía limitada por los controles presupuestarios ofrecidos desde antes de la creación de los CC y con liderazgo militar. "El Ministerio tiene aprobado 2 billones de bolívares para el proyecto, tras lo cual ha anunciado que otorgarán hasta 30 millones por proyecto a cada CC" (Uzcátegui, 2006)³¹.

Es ilustrativo el concepto de poder señalado en el instructivo elaborado por el Minpades³². Veamos lo que al respecto señala: "Poder es la capacidad que tiene una persona, un grupo o sector social para usar y disponer de recursos propios o que han encomendado. Es la capacidad para realizar una idea. Es el hecho de tener la fuerza para concretarla". Como puede verse, se desprende de tal concepto que el poder es el uso de ciudadanía más no la construcción de la misma, es la capacidad de realizar ideas, aspiraciones y la fuerza para concretarlas; se remite así a la disposición de recursos, es decir a la ejecución; tal definición se aleja bastante de las definiciones de construcción de ciudadanía esbozadas en este trabajo y se acerca a los tradicionales mecanismos de cooptación y co-administración, controlados por el núcleo central del poder nacional.

La cuestión que resaltamos aquí es la ausencia de autonomía y por otro lado, la centralización de ese poder local, que son dos aspectos indispensables para una repolitización y empoderamiento auténticos de la ciudadanía, "la sociedad civil se revigora en la medida en que se garantizan la diversidad, la pluralidad y la autonomía de sujetos organizados que se encuentran e interactúan buscando instalar sus

intereses en la esfera pública... vistas como instituciones autónomas mediadoras entre el Estado se convierten en un nivel meso-institucional a la manera de las asociaciones políticas de Tocqueville. Existe actualmente la tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública en oposición a la heteronomía de la ciudadanía" (Fleury, 2004, 150).

Desde nuestra interpretación sería entonces la construcción de los espacios públicos, son el resultado, en primera instancia, de la puesta en discusión de los intereses, contradictorios, conflictivos, muchas veces excluyentes entre si, en un marco de reconocimiento y libertad, y avanzar al diseño de opciones alternativas sin la necesaria elección entre opciones. Por otro lado, el contenido de las agendas políticas de reivindicaciones de ese espacio público (autónomo-consensuado) debe ser lo suficiente para transformar las relaciones de poder que han favorecido las exclusiones tanto viejas como nuevas.

Ciertamente que debido a la vocación del poder, a su lógica intrínseca, el gobierno como estructura de dominación y los partidos políticos de oposición de diversa índole que persiguen dominar, intentan permear estas estructuras de participación popular para los efectos de reproducirse; el primero, por supuesto, con mayores recursos destinados a lograr la conexión necesaria para la transacción que legitime, y los segundos mediante sus leales; ello coloca la cuestión de los CC en esa lógica en la que los ciudadanos están enfrentados a intereses que en la mayoría de los casos son extraños a sus agendas naturales, vinculados a la proximidad que da el espacio local vs. Intereses de referencia nacional y de corporaciones partidistas. La búsqueda de la autonomía, el reconocimiento y la participación para la construcción de espacios públicos deliberativos y de decisión es una meta a la que hoy todavía no llegamos.

Conclusiones

1. El modelo de administración pública en Venezuela es el resultado de un conjunto de

30 Cuyo titular hasta enero de 2007 fue el General retirado, Manuel García Carneiro, Ex Comandante General de la Fuerza Armada y Ex ministro de la Defensa.

31 Aproximadamente 13.940 Dólares; la ley (que será modificada en 2007) establece hasta 6 maneras de transferencia directa de recursos (art. 25) creando además un Fondo Nacional de los Consejos Comunales (art. 28 y 29), su junta directiva es nombrada por el Presidente de la República.

32 <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php> (consultado el 15/07/2006).



aspectos que se han reproducido en los tres modelos analizados; la burocratización como estrategia para la legitimación característica de la administración pública que se desarrolló a partir de 1958, ha tenido continuidad en vastos sectores de la administración tanto en el periodo de reformas para la descentralización, como en el modelo de base militarista.

2. La Administración Pública que se desprende de la puesta en marcha del proceso de transformación institucional en Venezuela liderada por el presidente Hugo Chávez, ha introducido de manera clara cambios formales significativos en la organización y administración del Estado, pero del mismo modo se reproducen aspectos o rasgos característicos del populismo y la burocratización. En el campo del diseño institucional, una profusa legislación que favorece la conformación de espacios públicos y la repolitización de la ciudadanía han quedado debilitados mediante cambios apresurados además de una alta centralización, control político y, por ende, poca autonomía, lo que termina por desconectar el esfuerzo de las simbologías locales (sic) y poniéndolas al servicio de una reproducción política con referencias nacionales.

3. La creación y desarrollo de instancias especializadas para la administración de áreas clave ha sido acompañada por el desplazamiento de las mediaciones características del modelo de administración burocrático populista de los primeros 40 años de democracia en Venezuela, los partidos políticos tradicionales que le dieron autonomía política a dicha administración han sido desplazados por sectores militares y ciertos grupos, tanto políticos como económicos, conservando líneas tradicionales en la agregación y formulación de las demandas a la administración burocrática populista.

4. La población se encuentra atrapada en la dinámica inclusión-exclusión, dentro de lo que ha sido la absolutización de mecanismos formales para la incorporación a la red ciudadana que organiza el Estado mediante sus Ministerios y agencias.

5. La creación de una gran cantidad de expectativas, en la población que se vio excluida por muchos años en el acceso a servicios sociales y de diversa índole ahora han servido como disparador para la organización y movilización de la población alrededor de esa nueva institucionalidad, otorgándole niveles importantes de legitimidad a las acciones del

gobierno nacional, lo cual se ha denominado participación popular, más como reivindicación de la ciudadanía jurídica, en procura de acceso a beneficios y derechos largamente negados, que como accionantes de una participación política efectiva, nos encontramos con una ciudadanía pasiva-receptora de la distribución petrolera, movilizadora pero no participando.

6. Lo anterior ha servido para el establecimiento de una administración paralela a la vieja burocracia tradicional para la prestación de servicio y registro de la población, lo que ha facilitado el control y evaluación política.

7. La administración paralela se ha efectuado con arreglo a una estructuración con rasgos centralizadores que le otorgan mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, evitando posibles desviaciones producto de la ejecución por parte de la burocracia tradicional. Ello ha contribuido a otorgarle mayor flexibilidad, capacidad de control y adaptación a las tensiones y crisis políticas que se presentan, producto de las crisis que han generado los cambios impuestos. Es una administración políticamente eficiente pero no es participativa, no es más democrática que la administración tradicional.

8. Los cambios de la administración pública y la movilización para la participación se han acompañado de una eficiente y profunda política de comunicación por parte del gobierno, mediante la optimización de los medios oficiales, tanto televisoras estatales, así como la creación de una gran red de emisoras de radio comunitaria y periódicos para el servicio y manejo de la información de la administración, tras ello acompañado de una mayor supervisión de los medios de comunicación masiva por parte del Gobierno mediante leyes y reglamentaciones especiales, e, incluso, la aplicación de sanciones, hasta la no renovación de la concesión al canal de televisión más antiguo del país, que transmitió por 53 años, situación que se concretaría el 28 de mayo de 2007, fecha en la cual, de acuerdo a los anuncios gubernamentales, se vencería la concesión respectiva.

9. La puesta en marcha de mecanismos de coordinación de las políticas nacionales con propuestas de niveles de gobierno tanto subnacionales como municipales ha sido un elemento que orientaría a una mejor utilización de los recursos; sin embargo los criterios y procedimientos para el reconocimiento de dichos proyectos dejan cierta duda y

preocupación en importantes sectores del país que consideran que dichos criterios bloquean proyectos que no estén vinculados estrechamente con las concepciones y prioridades establecidas en la política nacional.

10. La reformulación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación, y la derogatoria de su artículo 8, en el que se definen los Consejos Comunales como parte inherente al sistema Nacional de Planificación Participativa, mediante la recién creada Ley de los Consejos Comunales (CC), altera el referido sistema y obvia el mecanismo de vinculación directa con el poder local, y deja a estas estructuras de participación y deliberación como estructuras dependientes del ejecutivo nacional, de quien recibe asesoramiento y recursos para los proyectos por ejecutar.

11. La puesta en marcha de la reforma constitucional por iniciativa del presidente Chávez, a la par de la sanción de la ley habilitante solicitada por éste a la Asamblea Nacional, (sancionada el 31 de enero de 2007), la cual habilita al Presidente para dictar leyes por decreto por el lapso de 18 meses, la más larga y extensa otorgada a un presidente en la historia republicana de Venezuela, abre las puertas para el diseño de un nuevo modelo administrativo, de un nuevo ordenamiento político administrativo, a partir de lo que el gobierno ha denominado socialismo del siglo XXI, pero lo que si podemos señalar es el carácter poco participativo que tales cambios tienen, sobre todo si tomamos en cuenta que la misma Asamblea Nacional ha delegado sus funciones en un programa amplísimo de materias a la Presidencia de la República.

Referencias

- Armas, M. (2006). "Ejecutivo nacional elevó las asignaciones para los planes en 120%" en *Diario El Universal*, Sección Economía 15/07/2006.
- Armas, M. (2007). "Más fondos para los Consejos Comunales", en: *Diario El Universal*, Sección Economía 12/01/2007.
- Barrachina, C. (2003). The Returns of the Military to the Barracks: The military and the political change in Spain. En BCN Political Science Debates 2003/1, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, España.
- Córdova, E. (1996). "La Reforma administrativa en Venezuela y Colombia", en: *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 1. No. 2, Diciembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Córdova, E. (2004). "Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela", en: *Revista Reflexión Política*. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 N° 11 Junio 2004
- Chávez, H. (1996). "Una revolución Democrática", la propuesta de Hugo Chávez". Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, Venezuela. [Http:// www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqpol.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqpol.htm) (fecha de consulta 28-02-2005).
- Fleury, S. (2004). "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad" en *Revista Instituciones y Desarrollo*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. www.iigov.org
- Izarra, W. (2005). "Comandos Populares", en: *Rebelión*. [Http:// www.rebelion.org/noticia.php?id=10761](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=10761), (fecha de consulta 02-02- 2005).
- Madoery, O. (2001). "Actores territoriales y política de desarrollo endógeno", en: *Revista Aportes* No. 18, Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, Argentina.
- Medina, C. (2004). "Populismo y Neopopulismo". Instituto del Pensamiento Liberal. Colombia, en [http:// www.ipoliberal.org/modules.php?name=News&file=article&sid=589](http://www.ipoliberal.org/modules.php?name=News&file=article&sid=589), (fecha de consulta 30-03-2005).
- MINPADES (2006). "Consejos Comunales Base del Poder Popular iConstruir El Poder Desde Abajo". Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social, en: <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php> (fecha de consulta 15-07-2006).
- Ochoa, H.; Chirinos, E. (1999). "Tendencias de la Reforma del Estado Venezolano en el Gobierno de Hugo Chávez", en: *Revista Aportes*. Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2004). "La Nueva Etapa, el nuevo mapa estratégico", Caracas, 17 de Noviembre.
- Subero, C. (2000). "Afianzamiento militar, la tercera ola: empresas básicas y política exterior". *Diario El Nacional*, sección Nacional y Política, Caracas, Lunes 29 de Octubre 2000.
- Uharte, L. (2004). "Venezuela: populismo y democracia", en [http:// www.rebelion.org/noticia.php?id=5424](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=5424) (fecha de consulta 05-10-2004).
- Uzcátegui, R. (2006). "Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos sociales", en: *Venezuela Analítica*, disponible en www.analitica.com (fecha de consulta 15-07-2006).