

Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano

Juan Carlos Rodríguez Vásquez

En el presente trabajo se desarrolla un marco referencial para el análisis de la situación actual y perspectivas de la administración pública en América Latina¹. Se persiguen varios propósitos; por una parte, reflexionar sobre el significado e importancia que ha tenido el paradigma burocrático de la gestión pública en Latinoamérica y su relación con el modelo de desarrollo económico-social imperante durante gran parte del siglo pasado. En segundo lugar, en términos muy generales, se caracteriza la situación de la administración pública y se hace un análisis de las principales tendencias de cambio que, en relación con este tema, han emergido, en la región, desde la crisis de los años ochenta. Por último, se aborda la situación de la administración municipal, señalando sus problemas básicos y el papel que podría jugar en la rearticulación de las relaciones estado-sociedad dentro de un contexto de reestructuración económica e institucional.

Se harán algunas referencias la caso de Venezuela, pero las mismas solamente tendrán un carácter complementario por cuanto no es la intención de este trabajo hacer un análisis en profundidad de la situación de la administración pública venezolana.

La conformación de la matriz Estadocéntrica y el desarrollo de la burocracia pública.

El término “matriz Estadocéntrica” ha sido tomado de Cunill (1997), el mismo constituye una forma distinta, de designar lo que otros autores simplemente denominarían “Estado Centralista” o “Estado Intervencionista”. Según la autora, “esta matriz no sólo expresa una regulación estatal de la economía, sino que supone un modo distorsionado de relación del Estado con la sociedad y un patrón sesgado de toma de decisiones y de resolución de conflictos que se asienta en la mayoría de los países latinoamericanos a pesar de la diversidad de regímenes políticos” (p. 202). Tal distorsión tiene que ver con la politización excesiva de los asuntos públicos que deriva del clientelismo como fuente de legitimidad política. La matriz Estadocéntrica sería el resultado de todo un complejo de factores socio-históricos que, aproximadamente a partir de los años treinta del siglo pasado, han colocado al Estado en el centro del proceso social de desarrollo en Latinoamérica. El término matriz es, por demás, muy sugerente, por cuanto connota la capacidad reproductiva del fenómeno socio-político en cuestión.

Para intentar profundizar en la idea anterior, parece conveniente establecer un puente con el tema de los “modelos de desarrollo”, sobre el cual existe una rica tradición intelectual en América Latina. Así, por tan sólo mencionar uno de tantos antecedentes teóricos significativos, Alejandro Rofman, en una caracterización de los modelos de desarrollo latinoamericanos que realizara a mediados de los años setenta, denominaba como “modelo reformista de base populista” (1975) a los sistemas socio-económicos surgidos en la región durante la Gran Crisis de 1930 y en algunos países a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Para el citado autor, este modelo sintetiza el primer momento de transformación de las economías agromineras-exportadoras hacia un crecimiento endógeno, basado en el desarrollo de la industria nacional liviana sustitutiva de importaciones² y en la ampliación de los

¹ El hilo conductor de este trabajo lo aporta la reciente obra de Nuria Cunill (1997) titulada “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación de la sociedad” (CLAD, Nueva Sociedad). Específicamente, el autor se apoyará en el capítulo III de dicho libro: “La publicación de la administración pública”.

² En relación con el período sustitutivo de importaciones, del mismo Rofman ver: Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina, Siglo XXI Editores, Argentina, 1974, en especial pp. 136-204.

mercados nacionales vía distribución progresiva del ingreso.

En dicho modelo, el Estado juega el papel de agente de la producción y expande progresivamente su actividad burocrática-administrativa (hasta ese momento de corte tradicional y de pequeño tamaño) a todos los ámbitos posibles de la acción pública. El régimen de acumulación en ciernes reclama “un aparato [administrativo público] para llevar adelante las políticas de redistribución del ingreso, asegurar el pleno empleo, impulsar el control estatal de las inversiones productivas básicas y extender los beneficios sociales y políticos a amplias capas de la población antes marginadas” (Rofman: 1975: 26).

Según Rofman, la experiencia de este primer período “estuvo controlada, en mayor o menor medida, por un aparato estatal fuertemente intervencionista, donde sectores militares `nacionalistas´ jugaron un rol dominante” (1975: 22). Obviamente, se trata de procesos que, dentro de ciertos límites, varían de un país a otro, tanto en el tiempo como en su comportamiento económico y sociopolítico.

Un rasgo característico de la organización del Estado Latinoamericano, que se profundiza y enmarca el desarrollo del proceso arriba descrito es la tendencia a la concentración y centralización del poder político y la toma de decisiones³. Ciertamente, esta es una característica histórica de las sociedades latinoamericanas cuya génesis se encuentra en la herencia política de la conquista ibérica, pero se va a acentuar con la emergencia que impone la Gran Crisis de los años treinta y el autoritarismo de los regímenes de gobierno que acompañan el proceso de modernización económico-social en sus inicios.

En relación con el tema que nos ocupa, resulta de interés el siguiente planteamiento de Rofman a propósito de la relación entre populismo y desempeño de la administración pública:

“El modelo reformista de base populista es (...) el que más propugna la participación de los diversos estratos sociales y el que más `ilusiones´ de cambio social proporciona a quienes son sus receptores (...) Dada la gran dosis de irracionalidad, emotividad e improvisación que rodean las acciones de estas estrategias, (...) [el] favoritismo, desorganización, burocratización, proliferación de funciones repetidas, etc. constituyen elementos que habitualmente reducen la eficacia operativa de los organismos y por ende, limitan su accionar positivo” (1975: 26).

Así, las administraciones públicas se desarrollarán bajo el signo de problemas como el paternalismo, patronazgo, populismo, nepotismo, etc., fenómenos que resultan funcionales al modelo y sus variantes⁴, en términos de la legitimidad política del mismo. Se trata de un sistema de intercambio de prebendas (empleo, servicios, prestigios, etc.) a cambio de apoyo político, que ha sido denominado “clientelismo burocrático” (Cunill, 1997: 204).

Lo anterior permite retomar, desde una perspectiva más amplia, la idea de la conformación de la matriz Estado céntrica y sus consecuencias. Se trata de un fenómeno cuya explicación se halla en el régimen social de acumulación. En palabras de Cunill:

³ La centralización del poder ocurre independientemente de la definición constitucional formal que cada República adopta, bien sea como Estado Unitario o Federado. En Venezuela, por ejemplo, desde la Constitución de 1811 hasta la de 1999 la República de Venezuela se define como un Estado Federal. Sin embargo, en la práctica y en particular desde finales del siglo XIX, ha existido y aún persiste un alto grado de centralización político-administrativa. Para mayores detalles sobre la evolución constitucional en el caso venezolano ver: Ministerio de Relaciones Exteriores (1983), El Ordenamiento Constitucional de la Entidades Federales, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

⁴ En la propuesta de Rofman (1975) el “modelo reformista de base populista” presenta, al menos, dos variantes de interés, como son el “modelo desarrollista con fuerte aporte de capital extranjero” y el “modelo desarrollista reformista”.

“En realidad, el régimen social de acumulación fundado en la dinámica de la industrialización para la sustitución de importaciones y cuya lógica es el proteccionismo, crea las condiciones para el desarrollo de una matriz de articulación política y social que implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización) respecto a la actuación del Estado a la vez que una dependencia de éste respecto de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas (...) La matriz Estadocéntrica se caracteriza por el síndrome de la hiperpolitización (...) [la] institucionalidad política tiende a fundar su legitimidad en la aportación de beneficios tangibles más que de tipo procedimental [legal-racional]” (Cunill, 1997: 203-204).

En el funcionamiento y mantenimiento de este sistema de intercambio se encuentra, a nuestro entender, la explicación básica de las características y problemas que presenta la burocracia en la región, los cuales se puntualizarán con mayor precisión más adelante. Pero lo dicho hasta aquí, permite comenzar a entender las dificultades existentes para implantar el modelo de gestión burocrático clásico o weberiano en Latinoamérica, a pesar de los intentos realizados en este sentido⁵. No en balde, para el caso de Venezuela, Antonio Cova (1983, 1993) al referirse a la situación de la administración pública, en términos de los diversos “síndromes” que la aquejan, utiliza la expresión “burocracias incompletas”, con la cual pretende poner en evidencia sus grandes debilidades.

No obstante, es necesario resaltar, que desde la posguerra hasta finales de la década de los setenta, la economía Latinoamericana, en términos de su desempeño promedio, mostró un comportamiento satisfactorio (tasas de crecimiento positivas), dando “la oportunidad a los respectivos aparatos estatales -bajo la visión o modelo desarrollista- para modernizarse e incrementar sus ingresos fiscales” (Rofman, 1990: 13). Modernizarse administrativamente significa, en este contexto, organizarse en sectores especializados, racionalizar procesos, introducir técnicas modernas de toma de decisiones como la planificación, profesionalizar el funcionariado, implantar la carrera administrativa, etc. Y ciertamente, oportunidades han existido y esfuerzos de modernización de la administración pública se hicieron y continúan haciéndose en toda la región, pero sus resultados siguen siendo muy limitados en términos de la superación de los problemas mencionados. A continuación se examina la orientación básica de los primeros esfuerzos modernizadores.

Sobre la modernización de la burocracia y sus límites.

Durante la década de los sesenta y primera mitad de los setenta, bajo el influjo de los postulados económicos de la Alianza para el Progreso, se desarrolla un gran movimiento a favor de la “Administración para el Desarrollo”. El objetivo de este movimiento, según Cunill, es la “modernización de los medios y la erradicación de la administración tradicional” (1997: 202) fundamentada en el paternalismo, padrinzgo, etc. Todo ello con el propósito de adecuar los aparatos del Estado a las exigencias del modelo económico- social desarrollista⁶.

⁵ Un documento relativamente reciente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) confirma estas apreciaciones: “ (...) ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países latinoamericanos” (p.11)

⁶ Para Rofman (1975) las estrategias de desarrollo desplegadas durante este período se expresan a través del denominado “modelo desarrollista reformista”, cuyo principal objetivo es desarrollar la base productiva y la infraestructura del país incorporándolo a los de más dinámico crecimiento del continente. Propósito que implica una presencia dinamizadora del capital extranjero. Según Rofman, “El Estado (...) asume un rol dominante pues debe soldar la alianza entre el núcleo de capital extranjero que aporta tecnología y líneas de producción de avanzada con los capitales nacionales que crecen a su amparo y se multiplican ante la creciente demanda. Esta misión debe realizarla el Estado sin descuidar la que supone

Este movimiento modernizador se inspira en y busca implantar el tipo ideal de administración burocrática, formalista, imparcial, garante de la legalidad. Dos son los ejes de dicho proceso, por una parte la implantación de la “carrera administrativa”, y por otra la racionalización de la administración pública a través de su organización en sectores especializados; el primero de estos ejes es el que concita nuestra atención.

Aunque las características del paradigma burocrático han sido ampliamente analizadas en la literatura especializada, cabe sintetizarlas en términos de Cunill:

“(…) la carrera administrativa o más específicamente el sistema de mérito, adopta el modelo clásico de tipo weberiano de una burocracia como cuerpo de funcionarios guiado, entre otros, por los principios de selección con base en exámenes competitivos, de la promoción por antigüedad y mérito, de la estabilidad y de un sistema de retribuciones no manipulable políticamente; rasgos todos que se pretenden traducir en garantía y exigencia de la neutralidad política (la imparcialidad), así como en la minimización de las influencias contingentes en la estructura y desempeño de la función pública” (Cunill, 1997: 206).

Valga una digresión para señalar como ejemplo que, en el caso de Venezuela, en el año 1970 se aprueba la Ley de Carrera Administrativa⁷, cuyas disposiciones se refieren a los servidores públicos de la Administración Pública Nacional⁸. Su contenido se inspira en el paradigma burocrático clásico, en correspondencia con la corriente de “Administración para el Desarrollo” que, como se ha señalado, recorría la región en aquel entonces. En apretada síntesis del contenido de la Ley venezolana, Graterol (1985) señala que la misma:

“(…) está inspirada en la orientación de permitir al Estado, mediante disposiciones reglamentarias, normar las competencias de su ámbito de aplicación para dotarlo de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados al ejercicio de la función pública de manera permanente (...) para lo cual establece la Carrera Administrativa y la protección especial a aquella categoría de funcionarios que no posean cargos que, por su naturaleza política o la índole de sus funciones, quedan excluidos de la carrera” (Graterol, 1985: 27).

El ingreso por concurso o examen a la administración pública, la protección jurídica y social del funcionario, la clasificación racional de los cargos, el derecho al ascenso mediante evaluación, la aplicación del principio del mérito, la estabilidad laboral, etc., son algunos de los fundamentos de la carrera administrativa. La instrumentación de los mismos implica un esfuerzo técnico y de reglamentación complejo, acorde con el “enfoque administrativo” (Cunill, 1997) de la modernización del Estado que, a su vez, se traduce en la construcción de complejos sub-sistemas de reclutamiento y

asegurar a sectores sociales emergentes una real participación en el proceso expansivo y proporcionar toda la infraestructura administrativa y de equipamiento necesaria para asegurar la consolidación de la estrategia” (1975: 24, el subrayado es nuestro). La expansión de la infraestructura administrativa es necesaria para garantizar la modernización económica, pero, a su vez, constituye un medio de redistribución del ingreso (vía creación de cargos públicos) y de legitimación política.

⁷ La Ley de Carrera Administrativa de 1970 se considera un producto de la Reforma Administrativa impulsada a finales de la década de los cincuenta por la Comisión de Administración Pública, dicha Ley fue objeto de una reforma parcial en el año 1975, la cual no modificó la concepción fundamental de dicho instrumento legal (ver: República de Venezuela, Ley de Carrera Administrativa, G.O. 1745 Ext. Del 23.05.1975).

⁸ En virtud de la autonomía que las administraciones estatales y municipales poseen para dictar sus leyes u ordenanzas de carrera administrativa, la Ley de Carrera Administrativa de Venezuela sólo se refiere a los funcionarios públicos de la rama ejecutiva del poder nacional, sin embargo es muy notoria la influencia de dicha ley en la elaboración de los estatutos de personal que posteriormente se han dictado para las administraciones estatales y municipales.

selección de personal, registro y control, clasificación y remuneración de cargos, calificación de servicios, adiestramiento, etc⁹.

Dicho en otras palabras, se trataba de construir el Estado burocrático, entendido como el conjunto de instituciones públicas capaces de responder formal y racionalmente, con base en una función pública profesional, a los grandes retos sociales y económicos que se plantean en los países latinoamericanos. Sin embargo, para comienzos de los años ochenta, este primer esfuerzo modernizador de la administración pública lucía agotado en toda la región e incapaz de superar los límites que le impone la matriz Estadocéntrica.

En su trabajo, Cunill (1997) menciona, como caso emblemático el de Brasil donde, en abierta contradicción con las orientaciones básicas del modelo, “el intento de reforma más radical emprendido en este período (a través del Decreto-Ley 2000 de 1967) permitirá la contratación de empleados sin concursos públicos, en abierta contradicción con los principios de la carrera administrativa y, en términos más globales, con la intención de erradicar las prácticas patrimonialistas del seno de la administración pública” (p. 206).

El caso de Venezuela también podría ser considerado como ilustrativo de la contradicción antes mencionada. En tal sentido, cabe citar el siguiente párrafo tomado de un estudio realizado por la COPRE ya entrados los años ochenta:

“A pesar de su título, nuestra Ley de Carrera Administrativa establece un régimen de personal predominantemente `abierto´ que no posibilita más que una relativa y aleatoria carrera, la cual abarca un abanico de cargos que va desde los niveles más bajos hasta el nivel inmediatamente inferior al de jefe de división (...) Ni el diseño teórico de la Ley ni la práctica de la misma terminan por construir un régimen propiamente de carrera (...) El reclutamiento de fuentes externas es posible a todo nivel, en ausencia de un sistema institucionalizado de concursos, y del incumplimiento de las prelación establecidas por la Ley para el acceso a los cargos (registro de elegibles) (...) los ingresos a la carrera se producen por vías aleatorias, a través del ingreso a cargos supernumerarios, y por la vía de nombramientos provisionales ratificados por inercia, sin evaluación del período de prueba (...) el sistema general de remuneraciones es francamente inadecuado e ineficiente, se obvia el requisito de la competitividad, están ausentes los requisitos de justicia y equidad (...)” (COPRE, 1989: 27-28).

Para cerrar este punto, conviene insistir en la tesis de que la causa del agotamiento del proceso

⁹ Refiriéndose al desarrollo de estos sub-sistemas, Graterol (1985) señala que en Venezuela “han alcanzado cierto desarrollo vía reglamentación (...) la mayoría de los reglamentos fueron agrupados en 1982 en un reglamento general de dicha ley. Existen disposiciones de dicho reglamento dirigidas a desarrollar y dar mayor precisión al régimen de concursos, exámenes y pruebas (...) Especial mención merecen el desarrollo de los sub-sistemas de clasificación y remuneración de cargos (...) en este sentido se inscribe la aprobación y puesta en práctica de instrumentos como el `Manual descriptivo de clases de cargos y las escalas generales de sueldos´ [entre otros]” (p.29). Ciertamente, durante años se hizo todo un esfuerzo técnico que la mayoría de las veces no ha llegado a traducirse en la tan ansiada modernización administrativa. Por el contrario, los actores políticos fundamentales han actuado, en no pocas ocasiones, en la dirección contraria. Considérese, por ejemplo, el caso del Decreto Presidencial No. 211 del 2 de julio de 1974, a través del cual se le concedió a las autoridades entrantes de cada organismo la facultad de extender, a discreción, el carácter de libre nombramiento y remoción (cargo de confianza) a los distintos cargos, incluso aquellos ubicados en los niveles más bajos de la estructura administrativa, posibilitándose, de esta manera, que los funcionarios que ocupaban dichos cargos de confianza pudieran ser despedidos sin mayores explicaciones. Otro ejemplo sería el relacionado con la incorrecta aplicación del “Manual descriptivo de cargos y las escalas generales de sueldos”, ya que se ha utilizado el cambio de clasificación como vía para conceder aumentos de sueldos, al margen de toda calificación o evaluación de desempeño. Para abundar en detalles sobre este tipo de distorsiones al modelo burocrático, en Venezuela, ver: Graterol (1985), Cova, (1988), COPRE (1989).

modernizador de la administración pública radica en la funcionalidad del clientelismo burocrático, en el contexto de un modelo de desarrollo que se caracteriza por la politización excesiva de la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en virtud del papel protagónico del Estado y los actores políticos dominantes. Para el caso venezolano, la COPRE confirma esta apreciación al señalar que “El principal problema que confronta el diseño de un modelo de profesionalización gerencial para el sector público, no es el de su configuración técnica (...) El problema de fondo que plantea la profesionalización de la gerencia pública es un problema de orden político, evidentemente, ya que la Administración Pública es por definición un escenario político” (COPRE, 1989: 20-21).

La conclusión general es que al plantearse la crisis del Estado a comienzos de los años ochenta, la situación de la administración pública en América Latina es de una gran debilidad, a pesar de la omnipresencia del Estado en todos los asuntos públicos; los esfuerzos modernizadores realizados hasta el momento han tenido un impacto muy limitado y no han alcanzado sus propósitos fundamentales. El funcionamiento del sector público continúa caracterizado por el patronazgo, el paternalismo, la ineficiencia y cada vez más es sinónimo de corrupción.

La crisis de los años ochenta y nuevas tendencias reformadoras de la administración pública en América Latina.

El desempeño relativamente satisfactorio de las economías latinoamericanas, registrado entre la posguerra y finales de la década de los setenta, sufrió un importante retroceso a comienzos de los años ochenta a raíz de la llamada “crisis de la deuda”. Esta crisis es atribuida a la política de altas tasas de interés puesta en práctica, en aquel momento, por el gobierno de los Estados Unidos. Posiblemente, dicha política fue el factor detonante de la crisis, pero encontró el terreno abonado en la fragilidad propia del modelo de desarrollo económico regional; de hecho, la crisis de la deuda se produjo en el contexto de una fuerte recesión económica. Para Rofman, el pago de intereses por la deuda externa es uno de los varios signos de la crisis que estalla a comienzos de los ochenta, e indudablemente juega un papel crucial en la explicación de la denominada “crisis fiscal”:

“En América Latina, el fuerte retroceso productivo, la creciente regresividad en la distribución del ingreso, el impacto sobre la dinámica de acumulación que provocan las remisiones al Primer Mundo de más de dos centenares de miles de millones de dólares desde 1982, debido al pago de intereses por la deuda externa y el notorio debilitamiento del potencial económico del Estado, son los signos evidentes de la crisis (...) El Estado en prácticamente todos los países de la región comenzó a verse acosado por los compromisos financieros derivados de la deuda externa (...) Esa sangría de los recursos estatales tuvo lugar en el contexto de una profunda recesión económica que produjo disminución de los ingresos fiscales” (Rofman, 1990: 10-13).

La expresión financiera de la situación antes descrita fue la denominada “crisis fiscal” y el consecuente debilitamiento de la capacidad de intervención, a través del gasto público, del Estado en sus diversos ámbitos de actuación. Comenzaba a desarrollarse, de esta manera, una muy peligrosa tendencia a la disolución del Estado en toda la región; todo ello, a la par de un resurgir de la democracia en diversos países. Pero no se trataba de una crisis coyuntural, producto de un desequilibrio pasajero, lo que estaba y continúa en crisis es la matriz Estadocéntrica o el modelo desarrollista de base populista. Según Cunill:

“Son, en definitiva, la crisis fiscal, en un contexto internacional dominado por la dislocación de los mercados financieros y comerciales, y el proceso de globalización en ciernes, los que revelan con toda

intensidad el agotamiento de la Matriz Estadocéntrica y, en particular, convierten en crítico el modo de intervención del Estado en la economía, un modo al que, en todo caso, siempre le fue consustancial la fragilidad” (Cunill, 1997: 208).

De esta manera, en el contexto de un cambio fundamental en el régimen global de acumulación, la Reforma del Estado se convierte en un tema fundamental a mediados de la década de los ochenta en toda la región, como un medio para abordar la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad. A partir de entonces, temas como la revisión del papel del Estado en la economía, la reducción de su tamaño, la privatización de empresas estatales productoras de bienes y servicios, la descentralización y la reforma de la administración pública, entre otros, se incorporan con gran fuerza a la agenda de los asuntos públicos¹⁰.

El enfoque dominante de la reforma administrativa.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, el discurso reformador ofrece dos versiones fundamentales, la primera inspirada en el “descubrimiento” del mercado, y la segunda de sentido público modernizador o democratizador. Refiriéndose a tales prototipos, Cunill (1997) señala:

“Las agendas, aunque variadas, ofrecen dos prototipos. Uno, que pone el acento, tanto en la democratización como en la modernización del Estado, y otro, que prioriza la reforma económica. El primero, aunque relativamente fallido, no por casualidad se desarrolla en Venezuela, país que en la época aludida aun no experimentaba los efectos de la crisis fiscal ya que mantenía niveles aceptables de renta petrolera. El otro prototipo, dominante, se suscita en los países con altas tasas de inflación, crisis de la deuda, etc.” (p.210)¹¹.

Ciertamente, la propuesta que se torna dominante en toda la región corresponde al segundo de los prototipos mencionados por Cunill, reforma centrada en lo económico bajo un enfoque de mercado o neo-liberal, el cual supone una importante reducción de la presencia del Estado en el modelo de desarrollo. Tres factores coinciden para apuntalar el viraje propuesto: a) la necesidad de reducir el gasto público, en virtud de la aguda crisis fiscal, b) el entusiasmo entre las élites latinoamericanas por las soluciones de mercado y c) el descontento social que produce la ineficiencia estatal y la corrupción administrativa (Naim, 1995: 215). Dentro de este marco, la reforma administrativa resurge en la agenda pública de la región y dos son sus ejes fundamentales: a) reducción de las estructuras y b) reducción de personal. Se trata de reducir el tamaño del Estado tanto en número de organismos como de personal; en

¹⁰ En Venezuela, durante el año 1984 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Del período inicial de la COPRE, cabe citar por su valor testimonial, un planteamiento realizado por quien fuera Director de la Subcomisión de Reforma Administrativa y posteriormente Presidente de dicha Comisión, el mismo recoge bastante bien, para el caso venezolano, el sentido de lo hasta aquí expuesto: “(...) durante los últimos seis años hemos tenido un proceso de estancamiento económico que no tenía precedente. La angustia por salir de esa crisis, no solamente de naturaleza económica, sino también social y política, nos ha llevado hasta plantearnos dudas sobre los objetivos que como pueblo podamos alcanzar (...) ha aflorado la necesidad de revisar las estructuras del Estado, como vía para superar la situación planteada, a través de hacer más eficientes y democráticas sus instituciones (...)” (Gabaldón, 1985: 73, el subrayado es nuestro). Mas que la revisión de las estructuras del Estado, lo que realmente se requería era una profunda transformación de las relaciones de articulación existentes entre el Estado y la sociedad.

¹¹ No coincidimos totalmente con Cunill en cuanto a que el caso venezolano se inscriba solamente en el primero de los prototipos mencionados por dicha autora, ya que el “programa de ajuste estructural” que se implantó parcialmente en Venezuela durante el segundo gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993), respondía, en lo fundamental, a las orientaciones básicas del enfoque de mercado. Ver: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA, Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). EL Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación; Caracas, enero 1990. En todo caso, se trató de una estrategia mixta. Lo que sí es cierto es que en Venezuela le renta petrolera le ha permitido a la dirigencia política contar con un margen de maniobra del que no han dispuesto otros países.

esa línea, los términos más comunes para designar los procesos que se ponen en marcha son: desburocratización, privatización y descentralización¹².

Por su contenido crítico, conviene no dejar de lado la versión de Rofman sobre estos procesos, ya que contribuye a entender la elevada conflictividad política que los ha acompañado hasta el presente. Así, donde Naím observa “entusiasmo de las elites latinoamericanas por las soluciones de mercado”, Rofman aprecia penetración ideológica y, como consecuencia última, mayor empobrecimiento para los sectores populares:

“(…) una tenaz ofensiva ideológico-política bajo el manto de una extendida receta neoliberal intenta debilitar el papel regulador del Estado y privatizar el capital social que durante años acumuló para amortiguar las desigualdades sociales estructurales propias del modelo de desarrollo dominante (...) la propuesta neoliberal que implica reducir drásticamente la presencia del Estado argumentando su ineficiencia e ineficacia para enfrentar la crisis no ha hecho otra cosa que intensificar los efectos negativos de la misma en amplios segmentos sociales que han visto disminuir en forma ostensible el accionar de quien podría compensar o mitigar dichos efectos (...) este proceso en nuestra región ha sido estimulado a través del llamado ‘ajuste estructural’” (Rofman, 1990: 10).

Así, bajo un enfoque de mercado, durante la primera mitad de la década de los noventa, la reforma administrativa avanzó significativamente, básicamente centrada en el objetivo de reducir el tamaño del Estado. Países como México, Argentina, Perú y Brasil adelantaron importantes procesos de reestructuración del sector público, a través de la privatización de empresas públicas y procesos de reducción de personal¹³. Al mismo tiempo, esfuerzos modernizadores, en términos de profesionalización de la función pública, relanzamiento de la carrera administrativa, etc., que fueron intentados al inicio de esta etapa, sobre todo en aquellos países que retomaban la senda democrática (Argentina, 1983; Brasil, 1988; Uruguay, 1984) no llegaron a consolidarse¹⁴.

¹² En relación con la descentralización político-administrativa, Cunill (1997) plantea que se trata de un tercer eje de la reforma administrativa, pero, a diferencia de la reducción de estructuras y personal (enfoque de mercado), para la autora este eje “se inserta en una variedad más amplia de estrategias (incremento de la gobernabilidad democrática entre otras) y tiene en sí misma trayectorias más disímiles, tanto como marchas y contramarchas” (p. 217). En otras palabras, la descentralización tiene una importante cabida en la propuesta reformadora con sentido público democratizador. El tema será abordado en este mismo trabajo, cuando se hable sobre la descentralización político-administrativa y la situación de la administración municipal.

¹³ Como casos paradigmáticos de la aplicación de este enfoque se citan los de México, bajo la administración de Salinas de Gortari (1988-1994); Argentina, durante el primer gobierno de Carlos Menen (1989-1995), Perú durante el primer período de Alberto Fujimori (1990-1995), y Brasil durante la administración de Fernando Collor de Melo (1989-1992). En México, por ejemplo, se privatizó la banca, la compañía telefónica y cientos de empresas estatales; según Cunill (1997) en México “entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994 se desincorporaron 418 entidades (...) Al final de este período quedan en manos del Estado sólo 216 entidades de 1.155 que existían al inicio del gobierno del presidente De La Madrid” (p. 213). En Argentina, “hacia mediados de 1989 se estimaba que el número de empresas estatales era aproximadamente de 180 (...) Ya para fines de 1992 se habían completado o producido avances en los procesos de privatización de empresas de energía eléctrica, gas, petróleo, ferrocarriles, servicios sanitarios, accesos viales y sector financiero; hasta 1994 se habían vendido alrededor de 94 empresas, dado en concesión 42 empresas de servicios y celebrado 86 concesiones en el sector petrolero” (p. 214). En materia de reducción de personal el caso peruano es emblemático, en ese país “desde enero de 1991 se dictan una serie de decretos con el propósito de reducir el personal en todas las entidades públicas comprendidas en el gobierno central, instituciones descentralizadas, gobiernos regionales, municipalidades, etc. Las medidas incluyen, entre otras, la oferta de beneficios para renunciaciones voluntarias y la suspensión de plazas. Respecto a las primeras, entre 1991 y 1992 se da cuenta de 112.000 jubilaciones anticipadas y, en general, de una reducción de casi la mitad de los empleados del servicio público” (p. 220).

¹⁴ Para ilustrar esta afirmación cabe citar el caso argentino, país en el cual, al retornar la democracia bajo el gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983), se crea el cuerpo de Administradores Gubernamentales (1984) destinado a reclutar y formar funcionarios de muy alto nivel para los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública, bajo el enfoque de retomar el desarrollo de la carrera administrativa. Esta iniciativa naufraga rápidamente al asumir el

Ciertamente, los programas de ajuste lograron combatir la inflación, atenuar la crisis fiscal y recuperar el crecimiento, pero además de sus efectos negativos en lo social (empobrecimiento), es preciso señalar que el proceso acentuó el debilitamiento general del Estado. La reforma administrativa no trajo consigo el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado en aquellas áreas que, por su carácter estratégico, sí se consideran de su plena incumbencia.

Entrando en la segunda mitad de la década de los noventa, la situación del Estado y en particular de la administración pública es no sólo de una gran debilidad, sino que los problemas tradicionales, atribuidos al clientelismo burocrático, continúan sin ser resueltos. Sobre tal debilitamiento general del Estado, cabe citar nuevamente a Naim (1995), no sólo por la relevancia del autor, sino porque se trata de un actor que participó directamente, como técnico de muy alto nivel, en la implantación del programa de ajuste estructural en Venezuela a finales de los ochenta:

“Con excepción de Chile y posiblemente de Costa Rica, el deliberado desmantelamiento de las organizaciones estatales fue acompañado por el deterioro operacional involuntario y profundo de entidades públicas indispensables. Aun cuando este deterioro venía ocurriendo desde hace algunas décadas, se aceleró primero por el colapso fiscal provocado por la crisis de la deuda externa, y más recientemente por los drásticos recortes presupuestarios indispensables para reducir el déficit fiscal, lo que a menudo dejó a las entidades sin medios para reclutar o retener personal técnico esencial o para procurar otros recursos necesarios. En esencia, el desarrollo de instituciones públicas en Latinoamérica se descuidó o se vio perjudicado por la falta de interés, dinero y capacidad administrativa. El descuido ha llegado a tal nivel que a menos que se corrija, amenazará tanto a la democracia como a la estabilidad económica” (Naim, 1995: 215)

De manera, pues, que a finales de la década de los noventa, todo intento administrativo o administrativista de abordar la modernización de la administración pública en la región luce condenado al fracaso o al menos a obtener magros resultados. Los problemas claves asociados al clientelismo burocrático y al funcionamiento mismo de toda burocracia, se mantienen intactos, a saber: a) la apropiación privada del aparato público-estatal¹⁵, b) la actuación auto referenciada¹⁶, c) la falta de responsabilidad pública¹⁷. Todo lo cual se expresa en la baja capacidad de gestión, la consabida ineficiencia, y el estado de permanente insatisfacción de la ciudadanía ante la administración pública; problemas tanto más graves si se toma en cuenta la creciente complejidad de los asuntos públicos y la heterogeneidad de actores sociales e intereses que ha emergido como producto del proceso socio-político latinoamericano.

Al comienzo de la nueva centuria, la situación de la función pública en la región, siguiendo a Cunill, se

gobierno el presidente Menen y todo el esfuerzo se va a concentrar en el redimensionamiento del aparato estatal. Para mayores detalles sobre este caso y otros similares registrados en Brasil, Uruguay y Perú ver Cunill (1997: 215-216).

¹⁵ La idea de “apropiación privada del aparato público-estatal” ha sido tomada de Cunill (1997), con ella la autora pretende dar cuenta de un proceso social que, incluso, va más allá del clientelismo político-partidista, tiene que ver con “el copamiento de la administración pública por intereses particulares”, sean estos político-partidistas, económicos o una combinación de estos.

¹⁶ La “actuación auto-referenciada” (Merton, 1964) es un comportamiento propio de las organizaciones burocráticas públicas, derivada de los mecanismos de aislamiento social que le son propios, los cuales devienen en una cultura organizacional cerrada o auto-referenciada, que se expresa en un comportamiento corporativista orientado en función de mantener y acrecentar sus privilegios y no en función de la satisfacción de las demandas de su clientela; el fenómeno se agudiza como resultado del clientelismo.

¹⁷ Otra característica del Estado corporativo-patrimonialista es el bajo nivel de responsabilidad de los organismos públicos para cumplir sus obligaciones, tal situación se ve agravada por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas tanto frente a los otros poderes públicos como frente a la ciudadanía.

presenta en los términos siguientes:

“(…) el cuadro de la situación en el aparato del Estado (…) es aun más complicado que el de la situación original. Persisten, en gran medida, las estructuras tradicionales de la función pública que dan oportunidades al clientelismo y al corporativismo. Por otra parte, a los problemas que ellos conllevan se agregan nuevos. En algunos casos, claramente, el resultado ha sido un déficit de personal en relación con los requerimientos mínimos para cumplir las funciones del Estado (…) según lo constata la OIT las medidas de reducción del empleo no han podido conseguir muchas veces los ahorros que se esperaban y, en ocasiones, han puesto en peligro los objetivos de eficiencia y productividad. En otros casos, donde la reducción de personal no fue emprendida en forma masiva por el costo político asociado a tal medida, el imperativo fiscal implicó una reducción drástica de los sueldos reales, [lo que] ha devenido en pérdidas del personal más calificado y, en general, en una disminución de la calidad de los servicios (…) El resultado sólo tiende, pues, a la descapitalización de las burocracias más importantes y especializadas, a la politización de esas posiciones, a las numerosas y siempre fracasadas racionalizaciones y reorganizaciones y a la decadencia espectacular de la planta fiscal” (Cunill, 1997: 222-223)¹⁸.

Reforma administrativa, descentralización y municipio.

En este último punto se arroja una mirada amplia sobre la situación actual de la administración municipal en Latinoamérica, como parte de este esfuerzo de reflexión acerca de la inviabilidad del modelo burocrático clásico; se tratará de bajar el diagnóstico hasta el nivel del municipio.

Se comenzará por señalar que el proceso de concentración económica, social y política que se desarrolló en Latinoamérica a partir de los años treinta y durante prácticamente todo el siglo XX, significó el progresivo vaciamiento de casi toda la capacidad de gobierno de las instituciones políticas sub-nacionales, municipios, estados o provincias. Capacidad que, por cierto, ya consolidada la independencia de los centros coloniales y durante el siglo XIX fue muy precaria, en consonancia con las modestas economías regionales y urbanas del modelo agro-minero exportador¹⁹. Ilustrativo de esta situación es el comentario de González Cruz (1999) en relación con el municipio venezolano del siglo XIX:

¹⁸ Este diagnóstico, que podría traducirse como la tendencia a la desaparición de las capacidades de gestión del Estado para el diseño y ejecución de políticas públicas, o más dicho de manera más genérica, de las capacidades para gobernar, ha sido esbozado, para el caso venezolano, por el politólogo Angel Alvarez (Ex Director del Instituto de Estudios Políticos de la UCV), quien en reciente entrevista afirmó: “El problema en Venezuela es que no ha habido gobierno desde hace mucho tiempo. No creo que podríamos calificar la gestión de Luis Herrera [1979-1984] como un gobierno. El gobierno de Jaime Lusinchi [1984-1989] fue una continuación de ese desgobierno. El de Carlos Andrés Pérez [1989-1993] intentó recuperar la capacidad de gobierno y no logró hacerlo porque le faltó olfato político. El gobierno de Ramón J. Velásquez [1993-1994] fue lo que pudo ser: una transición. El de Caldera [1994-1999] intenta recuperar la brújula en los últimos dos años, pero los tres primeros fueron un desastre. Y este gobierno [Chávez, 1999-] hereda eso: una enorme incapacidad para presentar un programa y llevarlo a cabo. El drama de este gobierno es que no es gobierno” (EL NACIONAL, 13.05.01, p. H-8). Cabría añadir, que en el actual gobierno, a pesar de su discurso contra el neoliberalismo, continúa el debilitamiento de la administración pública a través de la militarización del servicio civil y la creación de estructuras administrativas paralelas, altamente partidizadas, para el manejo de políticas públicas.

¹⁹ Aunque se trata de un tema que no se abordará en profundidad, para el desarrollo de este punto se ha tenido muy presente el origen, evolución histórica y papel desempeñado por el municipio en Latinoamérica en diversos momentos históricos, ello con el fin de reconocer su importancia, pero al mismo tiempo de evitar una ingenua idealización del mismo como panacea del desarrollo. Para una síntesis de la génesis y evolución del municipio latinoamericano y venezolano en particular, ver: González Fortunato (1999), Un Nuevo Municipio para Venezuela, Universidad de los Andes, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Mérida, Venezuela.

“Los largos y azarosos años de las autocracias liberales y conservadoras, que van de 1830 hasta el primer tercio del siglo XX, baten al Municipio y a los Estados entre constituyentes que los modifican, los menguan y los alaban, pero continúan atendiendo las pequeñas necesidades de las comunidades con servicios al alcance de la tecnología y los recursos disponibles (...) es el Municipio pobre y arrinconado el que se ocupa de atender a la gente, y con los mismos brazos que trabajan los barbechos, abre caminos, levanta puentes, sostiene las escasas escuelas que había, y los lazaretos, y los cementerios y los degüellos (...) Los Municipios y los gobiernos estatales obtienen sus ingresos de las modestas bases económicas de aquellas comunidades empobrecidas por las guerras con una economía agrícola de subsistencia” (p. 33).

De esta manera, el proceso de modernización que tuvo lugar durante el siglo XX, con el Estado nacional como protagonista central - lo que anteriormente se denominó la conformación de una matriz Estadocéntrica - trajo como consecuencia una significativa pérdida de importancia del municipio como institución pública en toda América Latina y en Venezuela en particular. Cabe citar nuevamente, en relación con el caso venezolano, el trabajo de González Cruz (1999):

“Es la centralización que se produce a partir de 1921, a partir de la riqueza petrolera (...) cuando los municipios y los Estados son saqueados en sus competencias y servicios por un Estado Nacional que asume y concentra la totalidad del poder y los recursos (...) El centralismo le arrebató al Municipio y las provincias casi todas las competencias. Se apropió de las escuelas y liceos y creó el Ministerio de Educación; de los hospitales y dispensarios y creó el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; de los acueductos y creó al Instituto Nacional de Obras Sanitarias INOS; de la luz eléctrica y creó CADAFE. A los Municipios apenas les quedó el cementerio y la limpieza de las calles. Todo lo demás se lo apropió el centralismo (...) El gobierno nacional se negó a utilizar los recursos institucionales que le ofrecían los Municipios y los Estados. Prefirió arrinconarlos, menguarlos, despreciarlos, colocarlos a un lado como objetos viejos que estorban y crear una estructura central (...)” (p. 34).

Coincidimos con González Cruz en el hecho de que, efectivamente, el municipio fue progresivamente despojado de competencias y recursos económicos y pasó a desempeñar un papel marginal en la gestión de los asuntos públicos, pero diferimos de su explicación de la situación; la “mengua” del municipio se explica fundamentalmente por el hecho de que, como institución pública, resultaba disfuncional para el modelo desarrollista y por ende al proceso social de acumulación (concentrador en todos los sentidos) planteado desde las primeras décadas del siglo XX, más que por un supuesto “desprecio” hacia el municipio por parte del gobierno central; es decir, son razones de orden estructural las que influyen en la referida pérdida de importancia del municipio. Por otra parte, el municipio, en cierto sentido, sí desempeña un papel significativo, aunque distorsionado, en términos de su contribución a la legitimidad del sistema político, ya que constituyó y sigue siendo un espacio fértil para el clientelismo burocrático. Con razón se afirma que en Latinoamérica “la burocracia local ha sido el locus privilegiado del patrimonialismo” (CLAD, 1998: 15). Sobre la pervivencia y consecuencias de este fenómeno a nivel local se volverá más adelante.

Así, cuando se presenta la crisis del Estado burocrático central a mediados de los años ochenta y se plantea la descentralización como uno de los ejes fundamentales de la reforma del Estado, el municipio latinoamericano se encuentra en una situación de gran atraso institucional, tanto en lo político como en lo económico y lo administrativo, situación tan crítica como la del Estado central, tanto más cuando en esas condiciones se le pretende asignar un papel protagónico en los procesos de reforma a través de la

descentralización²⁰.

En América Latina ha habido una amplia discusión acerca del significado de la descentralización y en particular sobre la situación y papel del municipio en la reforma del Estado. Se habla de dos corrientes de la descentralización, una de corte neoliberal otra democratizante²¹. Estas dicotomías comportan sus riesgos, ya que además de la excesiva ideologización del debate, y tal vez como consecuencia de ello, se puede perder la perspectiva acerca de las reales potencialidades, limitaciones y problemas actuales del municipio latinoamericano, exaltándolo o condenándolo a priori. No obstante, conviene analizar algunas ideas vertidas a lo largo del proceso en la medida que ponen de relieve problemas que siguen teniendo actualidad.

Es necesario subrayar que en América Latina para el enfoque o prototipo dominante de la reforma del Estado, aquel que centra su estrategia en la superación de la crisis fiscal y la reducción del tamaño y papel del Estado, los procesos de descentralización constituyen un elemento o eje fundamental. Bajo esa perspectiva, se ha reivindicado al municipio como una instancia ideal para la transferencia de funciones administrativas del Estado central, pero, en la práctica, sin acompañar dicho proceso con el correspondiente aporte de los recursos financieros necesarios o suficientes. Sobre este punto, Rofman (1990), afirma que “la notoria disminución de la capacidad de maniobra y de financiamiento de las estructuras del Estado nacional resultantes [de la crisis fiscal] implicaron un necesario reordenamiento de las funciones históricamente asignadas al mismo. A fin de aligerar el presupuesto central de la Administración Pública nacional, en la mayoría de los países se pusieron en marcha programas de `descentralización`, consistentes en transferir servicios básicos dirigidos a la comunidad – en especial hacia los sectores de más bajos ingresos – a instancias regionales o locales del aparato estatal sin los correspondientes recursos” (p.13, el subrayado es nuestro).

Como casos emblemáticos de esta situación se citan los denominados procesos de descentralización hacia el municipio de los servicios de agua corriente y educación en Argentina durante el período del gobierno militar (1976-1983), y el de los servicios educativos básicos en Chile, durante la dictadura, entre otros. De manera que si en el pasado reciente el municipio resultaba disfuncional a los requerimientos del modelo desarrollista concentrador, ahora, bajo el enfoque neoliberal, es una pieza

²⁰ Es bien sabido que cuando se introduce el término descentralización se entra en un terreno conceptualmente difícil, debido tanto a los múltiples significados que se le pueden asignar al mismo, como a los diversos tipos de actuaciones descentralizadoras que se dan en la práctica. A comienzos de la década de los noventa, Boisier (1990) advertía que la descentralización es un “tema difuso y confuso”, señalando diversos equívocos en torno a la descentralización. Por ejemplo, errores de sinonimia, al confundir entre sí los conceptos de deslocalización, desconcentración y descentralización; equívocos tipológicos, al no distinguir adecuadamente entre descentralización funcional, descentralización territorial y descentralización política; confusión axiológica, al tratar la descentralización como una cuestión meramente instrumental, un medio para alcanzar algunos fines, frente a otra visión que la considera una cuestión finalista, ligada a la utopía social y por tanto a valores humanos fundamentales. E inclusive, errores políticos ya que algunos autores no establecen claramente la necesaria relación entre descentralización y democracia ya que “si bien algunas formas de descentralización son posibles en sistemas no democráticos, la cuestión central radica en que la descentralización política sólo es concebible en el ámbito de sistemas políticos democráticos” (Boisier, 1990: 143). De allí, pues, la existencia de diversos enfoques o corrientes de la descentralización.

²¹ Ver Coraggio (1994), el autor plantea la existencia de dos enfoque principales acerca de la descentralización, el primero denominado “proyecto neoliberal de descentralización”, que se relaciona con el anteriormente llamado “enfoque hegemónico o dominante” de la reforma del Estado; el segundo es el “enfoque democratizante de descentralización”, este último se vincula con el ideal de la Democracia Participativa. En esta línea, otro interesante análisis acerca del debate latinoamericano sobre la descentralización se puede ver en Jungemann Beate (1996), “Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación con muchas interrogantes”, en este trabajo la autora habla de dos grandes enfoques conceptuales del proceso de descentralización, el “enfoque gestor” y el “territorial crítico”.

importante de la estrategia de reducción del tamaño y papel del Estado²², en el contexto de la reestructuración económica que impone la globalización de la economía. Bajo esta perspectiva, la descentralización constituye un elemento clave del “ajuste institucional” que exige la transformación hacia una economía de mercado.

En los ejemplos anteriormente citados, el componente democratizador de la descentralización estuvo ausente, razón por la cual se podría afirmar que no se trató de verdaderos procesos de descentralización político-administrativa. No obstante, cabe decir que una vez recuperada la Democracia en la región o inclusive en países de cierta tradición o continuidad democrática, como Venezuela, se observa una tendencia a impulsar la descentralización político-administrativa sin transferir al mismo ritmo los correspondientes recursos económicos, los cuales siguen concentrados en la Administración Nacional. Esta es una situación que, sin desestimar los avances alcanzados en materia de democratización y participación ciudadana, no contribuye a elevar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. La descentralización político-administrativa para ser tal debe significar redistribución tanto de los recursos de poder (con auténtica participación ciudadana), como de los recursos económicos (descentralización fiscal o autonomía financiera)²³. De lo contrario, se podrá contar con autoridades elegidas democráticamente a nivel local, pero con muy poca capacidad para impulsar procesos de planificación y gestión relevantes para el desarrollo local, lo cual a mediano o largo plazo podría afectar la gobernabilidad y puede terminar por erosionar gravemente la legitimidad de los gobiernos locales.

Ahora bien, en medio de grandes dificultades de credibilidad e incluso de legitimidad política, la Democracia ha ganado espacio en la región; junto con ella o gracias a las condiciones de libertad que esta crea, se desarrolla un enfoque político o público-democratizador de la reforma del Estado y en

²² Para Coraggio (1994), bajo el enfoque neoliberal, predominan los ejes administrativos y económicos, siendo el primero el gran justificador del segundo, “ (...) se privilegia el nivel local del Estado (Municipio, Provincia) y se apoya su capacidad de administrar y gestionar servicios (...) [pero] esto ocurre en el contexto real de una reducción más que de un trasvasamiento de recursos de un nivel a otro del Estado” (p. 16-17). Así mismo, Coraggio es muy crítico de la visión del municipio, y de lo local en general, como ámbito político-territorial desde el cual se le puede dar respuesta a todos los problemas nacionales, “porque en un mundo que se centraliza cada vez más (...) proponer que nuestras sociedades se retiren a lo local como ámbito de gestión popular, de democracia, (...) es poco menos que una trampa” (p.18)

²³ La cuestión de la autonomía financiera constituye un tema en torno al cual se manifiesta la complejidad de la relación entre los procesos de descentralización y las estrategias de reestructuración global del Estado. Posiblemente como consecuencia de los desequilibrios fiscales que han tenido lugar en el Brasil a raíz de las operaciones de endeudamiento público que en ese país han realizado autónomamente los gobiernos subnacionales, Naim (1995) señala que “Paradójicamente, la tendencia regional hacia la descentralización, que fue acelerada por la dinámica política de la democratización ha empeorado la crisis organizativa del sector público” (p. 4). En esa misma línea, un reciente documento doctrinario del CLAD (1998) señala: “(...) el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región [caso Brasil] y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con consecuencias deletéreas para los gobiernos nacionales” (p. 15). En un caso como el de Venezuela, donde legalmente no es posible el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, se observa una permanente tensión entre el gobierno nacional y los subnacionales por los recursos financieros y se está aun muy lejos de alcanzar lo que los especialistas consideran una distribución ideal del ingreso nacional (medida en términos de porcentaje del producto interno bruto) entre los tres niveles de gobierno. En Venezuela, los ingresos municipales totales, según algunas estimaciones recientes, apenas representan el 1.34 % del PIB, cuando lo deseable es un 10 a 20% (González, 1998). En todo caso, en el actual contexto latinoamericano tiene mucho sentido la defensa de la descentralización político-administrativa siempre y cuando este proceso se lleve a cabo a la par del rescate y fortalecimiento de las tareas estratégicas que le corresponden a los Gobiernos centrales y se promuevan incentivos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

particular de la administración pública²⁴. Aunque pudiera tratarse de una nueva utopía social, ciertamente, son múltiples y muy diversas las experiencias de descentralización local que bajo la perspectiva de reivindicar la participación ciudadana, han resultado relativamente exitosas o promisorias²⁵.

Sin embargo, en lo que respecta a la reforma administrativa o de la función pública a nivel local, sigue planteada la búsqueda de alternativas al paradigma burocrático, y subsisten los problemas que se derivan del clientelismo burocrático, los cuales no han sido superados. En otras palabras, la descentralización político-administrativa a nivel municipal, con elección directa de Alcaldes y concejales, transferencia de funciones (con o sin recursos financieros suficientes), etc., no garantiza la superación del inveterado problema del clientelismo burocrático, por el contrario, este muestra una gran capacidad de renovación a través de nuevas modalidades del clientelismo de siempre.

La persistencia de esta situación, se refleja en los problemas identificados en diagnósticos recientes sobre la situación de la administración municipal en América Latina. Nickson (1998) describe la debilidad administrativa de los gobiernos locales de la región en términos muy específicos: “Las principales debilidades incluyen una deficiente planificación y presupuestación, la existencia de sistemas contables que no generan una información gerencial adecuada, el exceso de personal, la falta de estructuras e incentivos para una carrera profesional municipal, un deficiente sistema para asegurar el mantenimiento de la nueva infraestructura, controles ineficaces para las compras y el control de inventarios, y una selección ineficiente de inversiones” (p.132).

Del diagnóstico de la función pública municipal en Latinoamérica realizado por el citado autor, destacan tres problemas básicos que han sido objeto de atención, directa o indirectamente, a lo largo de este trabajo: a) Inexistencia de la carrera administrativa, b) Políticas de reclutamiento y promoción de personal no transparentes y c) Programas inadecuados de capacitación. Se hace evidente que así como

²⁴ No es el propósito de este trabajo desarrollar este enfoque, sin embargo cabe decir que el mismo constituye un nuevo modelo normativo en ciernes en América Latina, no asociable a experiencia concreta alguna, más se nutre de todos aquellos planteamientos y nuevas prácticas acerca de la de la gestión de los asuntos públicos que se han desarrollado durante los años ochenta y noventa en la línea de pasar o evolucionar de un modelo burocrático a otro posburocrático donde el enfoque sea público y no de mercado. De la obra de Cunill (1997) antes citada se pueden extraer algunas de las ideas fundamentales de este enfoque de la reforma administrativa. En primer lugar, el nudo crítico de la reforma administrativa es político, se reconoce que el problema es el clientelismo burocrático, el patrimonialismo, la mercantilización de la política, la privatización de la administración pública entendida como el copamiento de los aparatos del Estado por intereses particulares (partidistas, económicos, etc.). El objetivo central, no es la reducción del tamaño y papel del Estado per se, como propugna el enfoque neoliberal, sino su democratización, fortalecimiento institucional, responsabilización y autonomía, a través de la redefinición de las fronteras entre el Estado y la sociedad, de manera que lo público sea cada vez más un asunto de la sociedad y no exclusivamente del Estado. Esto supone nuevos modos de organización que minimicen la influencia de grupos de intereses particulares y al mismo tiempo creen condiciones para su receptividad social. Se habla de la “publicación” del Estado a través de la participación ciudadana, de rendición de cuentas, y de la cooperación entre el sector público y el privado. No sólo se trata del fortalecimiento del Estado sino de la sociedad, en particular de las organizaciones sociales que conforman la denominada sociedad civil. Cunill describe este proceso como la transformación de la matriz Estadocéntrica en otra denominada Sociocéntrica. El trabajo de Cunill (1997) aporta muchos otros elementos teóricos e incluso otros derivados de la praxis, que ilustran sobre las implicaciones del enfoque expuesto. Sólo en este contexto tendría sentido retomar el tema de la profesionalización de la administración pública y asuntos como la carrera administrativa.

²⁵ Para un análisis reciente de experiencias que se aproximan al ideal descentralizador, es decir transferencia de poder político con participación ciudadana y de funciones administrativas (incluyendo recursos financieros), ver: a) García-Guadilla María Pilar (comp.), “Democracia, Participación y Descentralización Local: Experiencias Exitosas”, en Revista América Latina Hoy No. 24 (número monográfico), Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca, España, 2000. b) Bresser P. Luiz C., Cunill G. Nuria (editores), Lo público no estatal en la reforma del Estado, CLAD, Paidós, Caracas, 1998.

en la mayoría de los países de la región la implantación del paradigma burocrático weberiano a nivel nacional, sólo ha sido posible de una manera incompleta, en los ámbitos subnacionales, el municipal entre ellos, se enfrentan las mismas o mayores dificultades, por cuanto, como se señalara anteriormente, la burocracia local latinoamericana ha sido el locus privilegiado del clientelismo.

Cabe describir, muy sintéticamente, los problemas mencionados. En relación con la inexistencia de la carrera administrativa, en la mayor parte de los países latinoamericanos los estatutos de administración del personal al servicio de los municipios, formalmente aprobados por sus propias autoridades, contienen los componentes del sistema de mérito o carrera administrativa, pero en la práctica no se cumplen debido a las distorsiones que introduce el clientelismo. Los sistemas de personal son débiles y fragmentados, no existe integración vertical entre los sistemas de personal de los gobiernos central y local y tampoco integración horizontal entre municipalidades. En cambio, cada municipio tiene su propio sistema de personal²⁶. Todo lo cual constituye un obstáculo muy significativo al desarrollo de la carrera profesional de los funcionarios. Así mismo, en los sistemas de personal de las municipalidades, al igual que en la administración nacional, se observa falta de integración internamente a causa de la división de los empleados en dos categorías: los que ocupan cargos de confianza y los que ocupan cargos permanentes. Los que ocupan cargos permanentes o “fijos”, erróneamente denominados “cargos de carrera”²⁷, gozan de gran estabilidad (sobre todo el personal de apoyo administrativo), mientras los que ocupan cargos de confianza pueden ser despedidos o retirados en cualquier momento.

Existe cierto consenso en cuanto a que para los más altos cargos de dirección municipal conviene tener la posibilidad de reclutar expertos externos al personal existente, ya que se supone que estos son portadores de enfoques innovadores que no sólo contribuyen a remozar la organización internamente sino, sobre todo, a mejorar su desempeño. Pero el problema de la falta de integración se plantea cuando la definición de los cargos de confianza alcanza niveles de dirección bajos de la estructura jerárquica y se hace de manera distorsionada, es decir respondiendo a intereses particulares o clientelares. Así, el personal profesional especializado, amén de tener una percepción de gran inestabilidad en su cargo, prefiere no ocupar puestos de dirección o cierta responsabilidad por cuanto en no pocas ocasiones ello supone la posibilidad de perder el empleo, aún en los casos de empleados “fijos”. Tal como lo señala Nickson (1998), “en la mayoría de los países la carrera municipal por lo general termina en el nivel de jefe de departamento, ya que los cargos por encima de este son cargos de confianza (...) El sistema de cargos de confianza ha sido ampliamente criticado por la discontinuidad y la falta de `memoria institucional´ que crea dentro de la administración de los gobiernos locales, así como por la forma altamente visible de clientelismo de la cual deriva” (p. 133).

En cuanto a la falta de transparencia de las políticas de reclutamiento y promoción de personal, otro de los componentes básicos de la carrera administrativa, ya se han hecho algunos señalamientos anteriormente. Cabría subrayar que violando lo establecido en los estatutos de personal, rara vez se hacen públicos los cargos vacantes, no se llevan registros de elegibles y el ingreso mediante exámenes competitivos se ha sustituido por contrataciones de personal temporal que luego es transferido a cargos permanentes sin ni siquiera ser sometido a las evaluaciones exigidas en las ordenanzas municipales

²⁶ Un estudio de casos ilustrativo de lo expuesto se puede ver en Rodríguez (2000) “Función pública y gobernabilidad urbana: la situación de las unidades administrativas de planificación urbana en los gobiernos locales del Área Metropolitana de Caracas”, en *Revista Urbana* No. 27, Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, pp. 27-47

²⁷ Se trata de una denominación errónea por cuanto este tipo de personal normalmente ingresa a la administración obviando el requisito del concurso público y luego de un período corto “de prueba” pasan a gozar de todos los beneficios del personal permanente sin ser sometidos a evaluación alguna.

correspondientes. En cuanto a la calificación de desempeño y promoción existe una gran rigidez y se basa fundamentalmente en antigüedad y calificaciones educacionales. En casos como el de Venezuela, esta situación se ve agravada por los aumentos generales de salarios que periódicamente dicta el gobierno nacional con incidencia sobre las administraciones municipales sin que estas, dada su muy baja autonomía y capacidad financiera, dispongan de recursos para afrontar los aumentos correspondientes en el costo de sus nóminas de personal. Esto, obviamente, conduce a la ausencia de políticas autónomas de promoción y salarios a nivel local.

Otra consecuencia del clientelismo burocrático a nivel municipal en América Latina es el exceso de personal. Sobre este particular, Nickson (1998) señala que “los estudios recientes de municipalidades con poblaciones de más de 100.000 habitantes en Brasil y México revelan relaciones de 24 habitantes y de 100 habitantes por empleado municipal respectivamente, y las municipalidades situadas dentro de las zona metropolitana de Buenos Aires mostraban relaciones de 280 habitantes por empleado municipal en 1988²⁸. Chile es el único país de la región en el que se han establecido límites al nivel de personal municipal en relación con el tamaño de la población, que actualmente es de un empleado por cada 500 habitantes” (p. 134). Lógicamente, esta situación tiene incidencia en el costo salarial, el cual a nivel regional comúnmente absorbe más del 80% de los gastos municipales totales (Nickson, 1998: 134)²⁹.

Por último, al no existir políticas sostenidas de personal que propendan a la valorización de los méritos y en general a la profesionalización de la función pública, los programas de capacitación que se ponen en práctica tienen un impacto muy limitado e inclusive se detectan distorsiones en su aplicación. Nickson (1998) señala que “la capacitación municipal ha servido principalmente a un propósito político como ejercicio simbólico de administración ‘moderna’ de personal y no está integrada a en los departamentos de personal que permanecen débiles” (p. 135). La capacitación también ha entrado en el intercambio propio del clientelismo burocrático ya que se favorece a los amigos, partidarios o a los funcionarios en cargos de confianza (cuya permanencia en la institución es más corta), mientras se destinan muy pocos recursos a la capacitación de los niveles medios e inferiores.

Comentario final.

Se ha intentado demostrar que la reforma administrativa a nivel nacional o local, no sólo es inviable bajo el paradigma burocrático weberiano, sino que la necesaria profesionalización de la función pública no es posible bajo un enfoque meramente administrativo. Tal proyecto ya ha sido ensayado ampliamente en América Latina y la evidencia histórica parece indicar que, salvo algunas experiencias

²⁸ Es interesante señalar que para el año 2000, según las cifras que se presentan en Rodríguez (2000), el índice de habitantes por empleado municipal en el Area Metropolitana de Caracas se ubicaría alrededor de los 350 habitantes por empleado. Sin embargo, muy probablemente, a juzgar por informaciones recientemente obtenidas, el índice sea mucho más desfavorable, ubicándose alrededor de los 175 habitantes por empleo.

²⁹ Esta última afirmación de Nickson debe ser tomada con precaución. Un trabajo publicado hace algunos años por la investigadora venezolana Rosa Amelia González (1998) muestra, para un conjunto de países latinoamericanos, porcentajes muy inferiores al 80% del gasto destinados a personal y, específicamente, para el caso de Venezuela González señala que “En términos del tipo de gasto, Venezuela se comporta de acuerdo con los estándares internacionales, mostrando una proporción de gastos en personal incluso inferior a la observada en algunos países industrializados. Estos resultados indican, a diferencia de lo que en ocasiones es una creencia generalizada, que en promedio los gobiernos locales no gastan excesivamente en personal [en Venezuela, para 1995: 31%] y que no todos los recursos se destinan a gasto corriente” (p.115-116). Según la cifras de González sólo un 26% de los municipios venezolanos destina alrededor del 50% de sus gastos a la partida de personal. Sin embargo, la propia González afirma que en Venezuela sólo el 24% (1994) del gasto total va dirigido a inversión, en Brasil el 22% (1992) y en Colombia el 18% (1986). De manera, pues, que se trata de un tema controversial, donde la diferencia puede estar en la confiabilidad y forma de registro de los datos primarios.

aisladas, no es posible llevarlo a la práctica. Por otra parte, el enfoque de la reforma administrativa centrado en la reducción del tamaño y papel del Estado, también ha mostrado sus límites, por cuanto después de casi veinte años de aplicación de “programas de ajuste”, el Estado en Latinoamérica luce, con muy pocas excepciones, debilitado en sus atribuciones fundamentales, lo que inclusive pone en riesgo las conquistas democráticas alcanzadas.

Se plantea la posibilidad de ensayar un nuevo enfoque de la reforma, político o público democratizador, lo cual pasa por la redefinición o rearticulación de las fronteras del Estado y la sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad y la participación ciudadana autónoma en los asuntos públicos constituye un elemento clave de la reforma. Para superar el clientelismo burocrático y avanzar hacia la profesionalización de la función pública, es necesaria la “publicación” de la administración pública en todos sus niveles, nacional, estatal y municipal.

Ciertamente, todos los niveles de la administración pública deben estar involucrados en este proceso de cambio, ya que de lo contrario se puede caer en la tentación de idealizar el nivel local elevándolo a nivel de panacea del desarrollo. En tal sentido, caben dos comentarios, en primer lugar si bien es cierto que es posible reconocer múltiples experiencias innovadoras y relativamente exitosas en gestión local, también es un hecho observable a nivel general que casi todos los problemas derivados del clientelismo burocrático se reproducen a ese nivel con tanta o más fuerza que a nivel nacional. En segundo lugar, debido al proceso de desmantelamiento a que ha sido sometido el Estado en América Latina durante la última década, pareciera que en la actualidad los esfuerzos a favor de la descentralización político-administrativa deben continuar (mayor autonomía financiera) pero, como se señalar anteriormente, a condición de que este proceso se lleve a cabo a la par del rescate y fortalecimiento de las tareas estratégicas que le corresponden a los Gobiernos centrales, se profundice la modernización de las administraciones locales (publicación, profesionalización, etc) y se creen incentivos para la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Cabría, finalmente, agregar que si algo caracteriza la realidad local y específicamente municipal en América Latina es la gran heterogeneidad existente en lo social, económico, institucional y cultural, amén de grandes variaciones en cuestiones tan básicas como el tamaño (territorio y población). Heterogeneidad municipal entre países e internamente entre los municipios de un mismo país. De manera que, a pesar de la amplitud de la reflexión realizada, lejos se ha estado en este trabajo de pretender hacer observaciones o recomendaciones válidas para cualquier caso.

Bibliografía

ACOSTA Nancy, **JUNGEMANN** Beate (2000). “Transformación territorial y gestión local: el caso de Ciudad Guayana”; en Revista Cuadernos del CENDES No.43, UCV, Caracas, pp. 121-154.

BOISIER Sergio (1990). “La Descentralización un Tema Difuso y Confuso”; en Revista Interamericana de Planificación, Volumen XXIII, No. 90; pp. 129-187.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.

COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1989). LA REFORMA ADMINISTRATIVA, Ed. COPRE, Tomo I, Caracas, Venezuela.

CORAGGIO José Luis (1994). “Las dos Corrientes de la Descentralización en América Latina”, en Revista Gobierno Regional y Municipal, Santiago, Chile, Año I, No. 6; pp.10-24.

COVA ANTONIO, HANNOT THAMARA (1988). “La Administración Pública: otra forma de ver a una villana incomprendida”; en Naím M., Piñango R. (Directores), El Caso Venezuela. Una

Ilusión de Armonía, Ediciones IESA, Caracas, 1988, 4ª. Edici

COVA A., CALZADILLA V., KELLY J. (1993). “La burocracia municipal: Amansando al monstruo para servirle mejor a la gente”; en Gerencia Municipal, Ediciones IESA, Caracas, Venezuela; pp.41-56.

CUNILL G. Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

GABALDON Arnoldo (1985). “Reforma del Estado y Gerencia Pública”; en Oficina Central de Personal de la República de Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La Gerencia Pública Necesaria, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela; pp. 71-81.

GIORDANI Jorge (1980). La Planificación como proceso social; Ed. Vadell Hermanos, Valencia, Venezuela.

GONZALEZ Fortunato (1999). Un Nuevo Municipio para Venezuela; Ed. Universidad de los Andes, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Mérida, Venezuela.

GONZALEZ Rosa Amelia (1998). “La finanzas municipales”; en De la Cruz Rafael (Coord.) Descentralización en perspectiva, Ediciones IESA, Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, Venezuela; pp. 87-119.

GRATEROL Elita (1985). “El Sistema de Personal Público de Venezuela y la Gerencia Pública Necesaria”; en Oficina Central de Personal de la República de Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La Gerencia Pública Necesaria, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela; pp. 7-51.

JUNGEMANN Beate (1996). “Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación con muchas interrogantes”; en Revista Cuadernos del CENDES No. 32, UCV, Caracas, pp. 61-95.

MERTON Robert (1964). Teoría y Estructura Sociales, Fondo de Cultura Económica, México.

NAIM Moisés (1995). “Latinoamérica: la segunda fase de la Reforma”; en Revista Occidental, Año 12, No. 2 (36), Tijuana, México; pp. 213-234.

NIKCSON Andrew (1998). “El gobierno local: una responsabilidad compartida”; en Rojas E., Daughters R. (Editores), La Ciudad en el Siglo XXI. Experiencias Exitosas en Gestión del Desarrollo Urbano en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, USA; pp. 129-144.

Rodríguez Juan Carlos (2000). “Función pública y gobernabilidad urbana: la situación de las unidades administrativas de planificación urbana en los gobiernos locales del Área Metropolitana de Caracas”, en Revista Urbana No. 27, Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 27-47

ROFMAN Alejandro (1975). “Estrategias de Desarrollo y Sistemas de Planificación en América Latina”; en Revista Interamericana de Planificación Vol. IX, No. 36, México; pp. 21-28.

ROFMAN Alejandro (1990). Descentralización político-administrativa. Bases para su fortalecimiento; Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, Caracas, Venezuela.

Reseña biográfica

Juan Carlos Rodríguez Vásquez. Urbanista, Opción Gestión del Desarrollo Urbano (USB, 1982); Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Planificación Urbano-Regional, (CENDES-UCV, 1987); Estudios de Doctorado en Urbanismo (FAU-UCV). Profesor Titular (ADE) del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar (Caracas-Venezuela); Decano de Estudios Generales USB (1994-1995); Jefe del Departamento de Planificación Urbana USB

(2002-2004). Investigador acreditado por el Sistema Nacional de Promoción de la Investigación Nivel II. Líneas de investigación: Teoría y Metodología de la planificación; descentralización, política local y gestión urbana, actores técnico-burocráticos en la gestión urbana; planificación urbana y participación ciudadana, métodos para la evaluación socio-política de planes y proyectos urbanos.

Dirección: Valle de Sartenejas, Universidad Simón Bolívar, Departamento de Planificación Urbana, Edf. Mecánica y Estudios Urbanos, Piso 1, Ofc. 110, AP 89.000, Caracas-Venezuela. Telf./Fax 906-4040/4041, e-mail: jcrodrig@usb.ve , <http://www.pl.usb.ve/>