

Dos discursos sobre garantismo y administración de recursos alimentarios en la contemporánea sociedad del riesgo y la contingencia.

Primer Discurso: cambios de paradigma en la administración de los recursos alimentarios.

Román Rodríguez Salón*

Recibido: 28-06-2009 revisado: 21-10-2009- Aceptado: 11-01.2010

Resumen.

El presente discurso tiene como objetivo principal exponer algunas líneas normativas sustanciales, de una propuesta de largo alcance, referida al diseño del Software y del Hardware de la administración de recursos alimenticios según las pautas, normas, reglas y propuestas del esquema garantista jurídico y político, expuesto, entre otros autores, por Luigi Ferrajoli, atendiendo a la complejidad de la sociedad contemporánea. Siendo tales sus objetivos, el discurso se subdivide en dos partes imprescindibles dirigidas a su inteligibilidad y a su explicación causal y consecuencial, entendiéndose que en el presente discurso será esbozada la primera de esas partes, que hace referencia a la crítica a la facticidad de la arquitectura y de la ingeniería de la administración moderna de los recursos alimentarios.

Palabras clave: Administración, recursos alimentarios, Mercado, Estado de Derecho.

Abstract

The objective of this discussion is to present some substantial norms of a long range proposal referring to the design of software and hardware for the administration of food

**** Magister en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes; Magister en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset; Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. PPI II. Profesor Titular de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Ciencias Políticas. E-mail: romrosa@yahoo.com Teléfono: (0274) 2444006.***

resources according to the guidelines, norms, rules, and proposals of the juridical and political scheme of constitutional guarantees submitted by, among other authors, Luigi Ferrajoli, regarding to the complexity of contemporary society. This being the objective, the discussion is subdivided in two parts necessarily directed towards its clarity and its causal and consequential explanation, understanding that in the present discussion, the first of these parts, which references the criticism of the feasibility of the architecture and the engineering of the modern administration of food resources, will be sketched.

Key Words: *Administration, food resources, market, Rule of Law.*

Introducción.

El punto de partida inicial del presente discurso, es la crítica a la facticidad de la arquitectura y de la ingeniería de la administración de recursos alimenticios. Tal crítica hace hincapié en la explicación de la situación de la administración pública en general, y por contraste de la administración pública venezolana (siempre en comparación con las administraciones públicas de otros países en vías de la adopción del modelo garantista constitucional e institucional) respecto a las exigencias constitucionales, adscritas al paradigma del Estado social y democrático de derecho, sobre la seguridad alimentaria, sobre seguridad jurídica de los ciudadanos y sobre la asimilación de las demandas del modelo garantista en todas y cada una de las acciones y actividades de la administración como ente institucional jurídico y político, y de los administradores como referentes operativos de tal ente institucional.

Como consecuencia de asumir tal punto de partida, resulta imprescindible realizar dos aclaraciones iniciales:

La primera se refiere a la necesidad regulación de los aspectos de la seguridad alimentaria por parte de las instituciones del Estado de Derecho, en tanto, ante la tendencia a la tecnologización de las economías, a la suspensión parcial del sector primario agrícola y pecuario por parte del sector de servicios y ante los problemas ambientales y ecológicos que las prácticas modernas del sistema de producción han traído consigo, parece de común acuerdo que el Estado de Derecho deba intervenir en los asuntos alimenticios tanto en su promoción fiscal-financiera, como en la garantía de cuotas mínimas de producción suficientes para el mercado interno-nacional y, de ser posible, para la creación de un fondo de reserva mundial del cual puedan extraerse recursos alimentarios para la comercialización internacional y para la atención a las contingencias posibles generadas por la sociedad del riesgo y por la naturaleza del riesgo global.

En este punto, la interrogante trascendente es, sin duda, cuál de las instituciones del Estado estaría encargada de las funciones antes descritas, y atendiendo al paradigma de Estado social y democrático de Derecho, qué tipología organizativa y funcional y qué modelos de tratamiento de los derechos fundamentales, en este caso, de los derechos alimentarios y de seguridad alimentaria, poseen en la actualidad y deberán poseer, luego, dichas instituciones.

La segunda aclaración se refiere al enfrentamiento de las contingencias y riesgos de los sistemas de sociedad contemporáneos por parte de ésta administración garantista alimentaria. Ello porque una de las variables de mayor trascendencia en la praxis de las funciones de integración y cohesión social del Derecho y de la Política del Estado social se nuclear alrededor del manejo de los riesgos, en tanto, como tales estos elementos

sistémicos crean condiciones ah hoc que modifican las estructuras de racionalidad de la formulación de out puts del sistema administrativo, y como consecuencia de ello, crean espacios de excepción administrativa, con lo cual, resulta imprescindible observar los contextos normales en que el autogobierno del Mercado puede generar las respuestas sistémicas suficientes para responder a los requerimientos de seguridad alimentaria y cuándo resulta necesaria una reprogramación del autogobierno de la sociedad en la cual el Estado y su administración de riesgos intervengan eficazmente en los esquemas de producción y comercialización de recursos alimentarios, sin deconstruir ni interferir el desenvolvimiento del autogobierno del Mercado, esencial aún para los procesos de integración y cohesión social.

De tal modo que, a partir de estas aclaratorias se pretende en lo que sigue observar, en primer lugar, la especificidad de la administración pública moderna y su funcionalidad o a-funcionalidad en lo que respecta a la administración efectiva de los recursos alimentarios; y, en segundo lugar, observar el contexto sociológico contemporáneo en el cual dicha administración de recursos alimentarios deberá cumplir las expectativas y demandas constitucionales propias del paradigma de Estado social y democrático de Derecho.

1. Un marco normativo general: La transición desde el paradigma del Estado Liberal de Derecho al Estado social de Derecho.

Los tiempos contemporáneos, al menos en relación al paradigma del Estado de Derecho, al estatus de su administración público-ejecutiva y al estatus de su política legislativa y constitucional, representan una verdadera era de transición, tan compleja

como confusa. Ello se debe, en buena medida, a que una de las características principales del proceso de construcción normativa y fáctico-institucional del Estado social y democrático de Derecho es su detenimiento, presente, en una etapa de transitoriedad difícil de superar, porque en ella están encontradas:

***Por un lado,** “la desvalorización que ha seguido a una inflación desmedida de las leyes como consecuencia de su multiplicación incontenible, que, además ha sido acompañada de un desarrollo desbocado de normas reglamentarias, que complementan o ejecutan las leyes” (García Enterría, 1999: 47-48);*

***Por otro lado,** y en paralelo, un verdadero conflicto de paradigmas del Estado Liberal de Derecho y del Estado Social de Derecho que pugnan “... aquel por sobrevivir y éste por imponerse, en un contexto de crisis en el que son bien visibles, desde luego, la decreciente eficacia vinculante de la ley parlamentaria y el riesgo que corre el principio de división de poderes de venirse abajo en un Estado que se ve confrontado con tareas crecientes y cualitativamente nuevas” (Fernández, 1999: 255)..*

En el caso de la inflación legislativa y de la crisis de transición desde el Estado Liberal de Derecho al Estado social, la reflexión sobre el cambio de paradigma debe inicializarse, en el caso que aquí nos ocupa que no es otro que la administración del Estado social y democrático de derecho de los recursos alimentarios, en la crisis interna del paradigma de Estado Liberal de Derecho sobre los modos en que la política (praxis) precede al Derecho (y al ordenamiento jurídico positivo) y en el modo en que, a través del control efectivo y de la permisión jurídicamente delimitada de la praxis política, el Derecho precede y se diluye en la formación de la política y las políticas públicas del Estado.

En tal sentido, ante la reducción efectiva de la capacidad de la mano invisible del Mercado para regular una cantidad impresionantemente creciente de relaciones intersubjetivas de comercio, consumo y distribución-comercialización, y para dar forma interpretativa (política interna del Mercado) a las contingencias de los procesos de acumulación social y de las presiones que la configuración desigual de la sociedad de Mercado trae consigo, especialmente en cuanto al acceso a recursos alimentarios y a otros recursos básicos que condicionan la vitalidad y la fortaleza de las garantías de los derechos individuales ciudadanos, prontamente un Estado incapaz de reconstruir, por su configuración paradigmática de Estado vigilante externo a las formas de autoorganización del Mercado, las fórmulas y los contenidos del autogobierno del Mercado tienden a concentrar en su interior (especialmente en su ordenamiento jurídico y en los programas de creación de outs puts de respuesta sistémica y asignativa) aquellas contingencias y aquellas presiones que el autogobierno del Mercado produce y no tiene capacidad de interpretar suficiente ni adecuadamente, y como consecuencia de ello, la crisis del paradigma del Estado Liberal de Derecho, si bien retrasada por la irrupción del Estado de Bienestar liberal, prontamente mostraría sus aristas más negativas.

Tal irrupción del Estado de Bienestar sin la correspondiente re-organización interna del paradigma del Estado de Liberal Derecho mostró cómo,

El medio autogobierno hasta entonces prevaleciente... sirve sobre todo para mantener condiciones generales de producción que posibilitan el proceso de valorización del capital, regulado por el Mercado; ahora el intercambio para a ser el instrumento dominante del autogobierno [del sistema de sociedad] (Habermas, 1995: 38).

En el caso del autogobierno de la economía de Mercado, las presiones y tensiones generadas por las contingencias y por las antinomias de las fórmulas de acumulación de

capital a través de una sobrevaloración del capital de trabajo y de una infra-valoración del rendimiento efectivo en términos de distribución y re-distribución de las rentas producidas por el trabajo asalariado, no pudieron saldarse con la irrupción del Estado Liberal de Derecho en tanto que, el principio de autogobierno de los sistemas de sociedad de Mercado era, sin duda para el siglo XIX, la libertad del Mercado en cuanto a sus fórmulas de organización y de distribución-regulación de las rentas producidas por el trabajo asalariado.

En este punto, se puede observar cómo,

En cuanto el principio de organización [del libre Mercado] fija campos de posibilidad para la evolución en cada una de las tres dimensiones del desarrollo (producción, autogobierno, socialización), determina: a) el modo en que integración sistémica e integración social pueden diferenciarse funcionalmente; b) las situaciones en que amenazas a la integración sistémica [del Mercado] tienen que convertirse en amenazas a la integración social, y por tanto en crisis; y c) las vías a seguir según las cuales los problemas de autogobierno [del Mercado] se transforman en amenazas a la identidad [jurídica, política y a su reconocimiento en el Estado], es decir, el tipo de crisis que prevale (Habermas, 1995: 41).

De tal manera que, siendo el principio de autogobierno la progresiva autonomía de gobierno y de organización del Mercado, dicha autonomía de decisión y actuación de los actores y de los principios de organización del Mercado contaban con capacidades básicas, con la anuencia y la neutralidad de actuación política y jurídica del Estado Liberal de Derecho, para mantener y hasta perpetuar el estatus quo de la validez y legitimidad del Libre Mercado; ello puede explicarse como sigue:

El principio de autogobierno del sistema de sociedad permitió el aislamiento de las tensiones generadas por la desigualdad a esferas de actuación contra-sistémicas, esto es, la concentración de las presiones sociales por mejoras de sus condiciones de alimentación

y de sus otras condiciones básicas en esferas supra-reguladas por los esquemas de integración y cohesión social como la tradición, la familia y los grupos de intereses de las clases bajas de los cuales, prontamente surgirían los sindicatos y las irrupciones del pluralismo político como método de organización y de integración de la esfera pública política, de tal forma que, sólo una quiebra de los principios de tradición-socialización y de los fundamentos de validez de la supra-regulación de los grupos de interés bien pagados y hasta prostituidos a las élites económicas podría degenerar e una crisis de integración del sistema de sociedad en general, con lo cual, difícilmente las crisis sistémicas y de los principios de autogobierno podrían interpretarse como crisis generadas por el propio principio de autogobierno que ofrece excesivas autonomías a las formas de organización y decisión del Mercado; siendo así, se explica por qué,

El logro de la organización capitalista es extraordinario: no sólo emancipa el sistema económico, desprendido del sistema político, de las restricciones impuestas por los sistemas parciales de la integración social, sino que lo habilita para contribuir a la integración social al tiempo que desempeña sus tareas de integración sistémica [autonomía de gobierno y de organización del Mercado]. Pero [y esto es necesario resaltarlo] con estos logros crece la vulnerabilidad del sistema de sociedad en al medida en que ahora los problemas de autogobierno [de libre Mercado] pueden convertirse en amenazas directas a la identidad [del sistema, esto es, a la capacidad de mediación entre las diferencias y las desigualdades sociales]... (Habermas, 1995: 40).

En tal sentido, la creación del Estado de Bienestar si bien contribuyó al retraso de las amenazas directas al principio de autogobierno de libre Mercado, no rescató los fundamentos de validez y legitimidad de la autonomía en cuanto a decisión-organización del Mercado deteriorados ya por la creación de meta-tensiones irresolubles producidos, a su vez, por los procesos de tradicionalización-socialización y por los procesos de mediación como tercero imparcial del Estado Liberal de Derecho.

De tal forma que, si bien la autonomía progresiva y garantizada del Mercado tuvo la capacidad de que su “principio de organización desplaza[ra] el potencial de conflictos de clases a la dimensión de autogobierno” (Habermas, 1995: 40-41), no logró detener una realidad centrada empíricamente en la siguiente descripción histórica: “las luchas de clase amenazan la integración social pueden llevar [y de hecho llevaron] al derrocamiento del sistema político [y de su paradigma del Estado Liberal] y al establecimiento de nuevas bases de legitimación...” (Habermas, 1995: 37).

Siendo así, las prácticas políticas internas al Mercado destinadas a “reforzar la autonomía sistémica [de la economía capitalista] con una mayor represión” (Habermas, 1995: 37), sólo impulsaron la lógica empírica de las presiones de clase, la contradicción sistemática en todas las áreas del mundo-de-vida-social de los desposeídos y hambrientos respecto a los principios de autogobierno y la irrupción de las masas en los procesos de integración, o mejor, contra los procesos de integración del sistema de sociedad.

De allí que, la inflación legislativa, tanto del Estado Liberal de Derecho, como la presentada en la transición hacia el Estado social de Derecho representan parte de los intentos fallidos por reforzar la autonomía sistémica de la economía capitalista como una mayor regulación positiva del Estado, cuando, por el contrario, lo que se requiere del Derecho es buscar alternativas poco más viables relacionadas no con el reforzamiento sino con la reconfiguración jurídica de los principios de autogobierno que impulsan aquellas contradicciones sistémicas.

Prontamente y ante la crisis de una administración permisada y regulada en su creación de out puts por el autogobierno del Mercado, aparecen las características de la configuración administrativa del tardío Estad Liberal de Derecho:

Reactiva en cuanto que presuponía siempre un suceso externo [como las derivaciones conflictuales de las fórmulas de organización del Mercado] que se interpretaba como perturbación; bipolar en cuanto que la actividad se restringía a la relación entre Estado y elemento perturbador [sin encontrar causas probables ni consecuencias directas a los procesos de integración de estas causas probables]; y puntal en cuanto que se agotaba en la prevención o eliminación de perturbaciones particulares (Grimm, en Habermas, 2000: 516).

Esto trajo como consecuencia que la irrupción del Estado del Bienestar Liberal, sin el cambio de paradigma de Estado de Derecho permitiera la aparición de una tipología de,

Administración moderna [de bienestar], especializada en prestaciones y fomentos que se encarga de tareas concernientes a las necesidades individuales en la existencia de sus clientes, a poner en punto las infraestructuras necesarias y a la planificar la evitación de riesgos, es decir, se dedica a tareas de regulación-control político en el sentido más lato del término, actúa orientándose hacia el futuro [por lo cual no busca las causas de las conflictualidades] y cubriendo los distintos campos... (Habermas, 2000: 516).

Ante tal configuración de la administración pública, se pierde lo que otrora tiempos se denominaba la división estricta de los Poderes Públicos y el sistema de pesos y contrapesos, pues, se rompe, ante tal configuración de la administración y ante el cambio de peso político desde el Parlamento hacia el Ejecutivo, el equilibrio que por años mantuvo el Parlamento sobre una voraz administración pública que pretende siempre “el monopolio de la puesta en vigor de la ley vigente... la posesión legal de [todos] los medios del poder estatal” (Schmitt, 1971: 48), y con ello, “en una competición de velocidad entre el ejecutivo y la justicia, esta llegaría casi siempre demasiado tarde, aún cuando se pusiese en sus manos el eficaz instrumento de poder dictar disposiciones y decretos provisionales, en los casos políticos interesantes” (Schmitt, 1971: 50), como si ha ocurrido con la capacitación de las disposiciones-leyes del ejecutivo.

Desde tal perspectiva, ante un Parlamento desplazado en su peso político dentro del Estado de Derecho, y ante las desventajas de las instituciones jurisdiccionales frente a una administración pública creciente y con capacidad de diseñar y poner en práctica

disposiciones-leyes, una tipología de administración 'reactiva, bipolar y puntual' delimitada por los aspectos de contenido y de funcionamiento de los programas de organización sistémica del autogobierno del Mercado, sólo tendrá oportunidad de administrar los recursos alimentarios en beneficio de crear las condiciones para el desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos si y sólo si aquellos principios de autogobierno se lo permiten.

Con ello, aún cuando, en la programación constitucional, sean los derechos fundamentales los que se presentan como meta-derechos y meta-fines de la institucionalidad del Estado de Derecho, el hardware institucional y las técnicas para la puesta en vigor de las políticas alimentarias que crean condiciones estructurales llamadas a reforzar ex ante la vitalidad individual para el desarrollo de los derechos fundamentales contradice tales meta-fines y meta-derechos.

Desde las perspectivas antes esbozadas, el presente del Estado de Derecho está caracterizado por tiempos de crisis de viejos paradigmas ante el advenimiento de un nuevo contenido del propio Estado de derecho, al parecer, de mayor sustancialidad aunque también de mayor ambivalencia, pues ha sido acompañado de una crisis profunda en su propia fundación, "un tiempo en que... las ideologías comienzan a vacilar, un tiempo en el que los estándares establecidos caen y los procedimientos acostumbrados producen resultados inesperados" (Lowi en Sanz Menendez, 1994: 1), que no parece terminar de definir la capacidad vinculativa, normativa y fáctica, de los nuevos principios constitucionales e institucionales del Estado de Derecho contemporáneo.

La transitoriedad es parte del cambio paradigmático del Estado de Derecho, es inherente a las transformaciones internas de su Ordenamiento jurídico y de sus programas

institucionales. Ello puede observarse en buena parte de su evolución histórica: la transición entre el paradigma del Estado de Derecho al Estado Liberal de Derecho fue tan convulsionada que Alexis de Tocqueville y Carlos Marx, desde perspectivas tan diversas como contrapuestas, acordaron la pronunciación, asincrónica, de que los tiempos de transición entre el 'antiguo y el nuevo régimen', entre el simple Estado de Derecho al paradigma del Estado Liberal de Derecho, se asemejan extensamente a las etapas históricas de crisis de las sociedades, de las instituciones, de las racionalidades y de la propia humanidad, pues las fuertes presiones sociales del siglo XIX, la creciente belicosidad de las naciones, las vueltas a las crisis de intolerancia que parecían finalizadas tras la ilustración, devolvieron a Europa y los Estados nacionales Europeos a una época de convulsión de casi un siglo de vigencia. Y por ello se afirma que, difícilmente se podría esperar una situación diferenciada de la transición desde el paradigma del Estado Liberal de Derecho al Estado social de Derecho.

2. El contemporáneo contexto empírico de las políticas de seguridad alimentaria en el Estado social de Derecho. Algunas contingencias y presiones.

Las dos guerras mundiales, los conflictos de baja intensidad, la amenaza de destrucción mundial, los problemas climáticos y ecológicos, el advenimiento de formas sociales des-agregativas y el re-nacimiento de formas políticas que atentan contra los desarrollos históricos de los derechos fundamentales (terrorismo, Estados discrecionales, dicotomía Libertad vs seguridad) representan características claras de la etapa de transición en que vivimos, una etapa en que la administración pública, y la administración venezolana no es la excepción, se encuentra sometida a cuatro grandes ejes de presión

jurídica, política y económica, que obstaculizan el cumplimiento de sus funciones de manera eficiente, efectiva y eficaz, respecto a las demandas de ‘atención, protección y sustantivización’ (desarrollo material) de los derechos fundamentales; estos cuatro ejes de presión son:

I. Una nueva cara del corporativismo que, a diferencia del corporativismo presente hasta mediados de siglo el cual estaba basado en el poder económico de agencias financieras específicas, en el presente tiene una caracterización más política y administrativa que economicista y financista. Desde la perspectiva empírica, el viejo corporativismo “parecía concentrarse, en primer lugar, en las modalidades de representación de intereses, luego se extendió a las formas de participación en las políticas públicas y, como caso muy especial, a la concertación tripartita de las políticas macroeconómicas” (Sanz Menéndez, 1994: 9); sin embargo, el nuevo corporativismo, aquí presentado, es resultado de amplios procesos de socialización política e ideológica a los cuales fueron capaces de acceder las agencias financieras y económicas a raíz de las crisis de las agencias de socialización como los partidos políticos, el Estado, sus instituciones de control y comunicación social y la familia.

Las líneas maestras de la presión de este nuevo corporativismo ya no sólo se encuentran direccionadas a la extracción segura de recursos financieros y económicos de las instituciones del Estado “desde un razonamiento construido sobre dos conceptos, bienes públicos e incentivos seleccionados” (Sanz Menéndez, 1994: 5), sino que (y con mayor preocupación se observa esta nueva situación) en el presente el nuevo corporativismo construye los puentes vinculativos iluminados por sombras de legitimidad y

representación política en dirección a la política legislativa, a la política constitucional, a la política administrativa y, con un nuevo cuño, a la política judicial destinada, más que cualquier otra política, a construir las bases normativas y materiales de las respuestas a las demandas de sustantivización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que ha desplazado, en buena medida el principio democrático que exige “el máximo grado de racionalidad y de fiabilidad del juicio y por tanto... de tutela de la persona contra la arbitrariedad” (Ferrajoli, 2001: 34), aunque principalmente de la arbitrariedad del Estado, también extensiva a la arbitrariedad de los ciudadanos, de las mayorías y de las minorías con tendencia tiránica.

Estas formas de ‘nuevo cuño’ de la presión de grupos y oligarquías selectas se han abierto paso a través de la utilización de algunas de las contemporáneas mutaciones del principio de representación de la democracia liberal:

En negativo, *ante la demanda constitucional y electoral de cumplir las exigencias de la representación política democrática, los administradores se ven forzados, casi de manera obligatoria, a diseñar políticas públicas y políticas fiscales que favorezcan en alto grado a las corporaciones, en tanto que, la inexistencia de políticas eficientes de empleo y las exigencias del Estado de bienestar sobre el pleno empleo, coloca en una posición privilegiada a las corporaciones que en su seno cuentan con una cantidad importante de empleados, sub-empleados y de empleos indirectos, quienes consiguen en las nuevas formas laborales asalariadas el sustento alimenticio y de parte de su bienestar social en un contexto en que la contratación burocrática, definitivamente, no cuenta con la capacidad de seguir soportando la carga laboral excedente del Mercado, especialmente en países en vías de desarrollo capitalista como Venezuela.*

En positivo, las corporaciones, ahora más polítizadas en su arquitectura interna, tienden a sustituir la representatividad de las instituciones administrativas democráticas, creando esquemas de organización y de acción que, según los resultados económicos y financieros, parecen ser utilitariamente mucho más representativos que las propias instituciones públicas democráticas y, como consecuencia de ello, el ciudadano empieza, aún en sentido normativo, a plantear el dilema de lo que Robert Nozick (1988) denomina como 'la necesidad del Estado y la imprescindibilidad de la economía'.

II. Las nuevas formas de autonomía: *Una de las contingencias contemporáneas de mayor peligrosidad en tanto afectan la propia existencia del Estado de Derecho moderno, tal y como se conoce modernamente, y respecto principalmente a la capacidad de vinculación legítima de sus decisiones administrativas, hace referencia a la nueva configuración de las autonomías políticas y culturales: la soberanía entendida como potestas absoluta superiorem non recognoscens, tiene como referente obligatorio la arquitectura de un territorio y de una población sin diferencialidades trascendentes entre sí. Esto quiere decir que, la soberanía ve reflejada su efectividad de manera más directa en territorios que como el venezolano tienen condiciones de similitud importantes.*

Sin embargo, en la economía globalizada la construcción de focos de desarrollo económico, basándose en la geopolítica privilegiada de algunos territorios que aún siendo nacionales tienen eficaces comunicaciones con centros económicos transnacionales, ha traído consigo el reavivamiento de diferencias históricas que parecían haber sido desplazadas por la conciencia histórica de los ciudadanos miembros de esos territorios. En este sentido, los focos de desarrollo bien ubicados geopolíticamente y bien comunicados

financiera y políticamente, tienden a crear condiciones de separabilidad (entendida en su referente de hiper-flexibilidad del concepto de autonomía regional) de sus propias administraciones locales respecto a la administración nacional del Estado, creando con ello dos problemas principales, a saber:

***Por un lado,** la diferenciación excesiva entre zonas desarrolladas, zonas sub-desarrolladas y zonas empobrecidas económicamente, cuya consecuencia principal es la hiper-masificación de las ciudades trayendo sus correlativos problemas de sostenimiento de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, inseguridad pública, des y sub empleo, de sobrecarga de las funciones administrativas de bienestar, y especialmente, problemas relacionados con la distribución equitativa y ‘segura’ de productos alimenticios dentro de zonas urbanas, frente a las exigencias de ciudadanos ‘exigentes’ y con las delimitaciones crecientes de un Mercado que parece autonomizarse de aquellos sistemas de regulación y control tradicionales, principalmente del sistema de Derecho y de política económica¹;*

***Por otro lado,** y como consecuencia de lo anterior, ante la real insuficiencia de recursos y planificaciones de la administración pública nacional a las demandas generadas por ciudadanos de zonas tan diferenciadas, principalmente de las zonas más cercanas al desarrollo, la opción de la autonomía geopolítica se convierte en una alternativa utilitariamente viable, y al parecer tan necesaria como indetenible, generando*

¹ A propósito de tal autonomización, expone Claus Offe: en un tipo de comunicación negativa “los sistemas ideológicos y de poder estatal se relacionan con el sistema económico capitalista de un modo que les limita y aísla de dicho sistema económico, aunque no por ello les permita contribuir sustantivamente a su capacidad de funcionamiento” (Offe, 1994: 46). Siendo que, una de las principales consecuencias de la estructuración autónoma del Mercado en términos de esquemas normativos de comunicación negativa es su producción de condiciones de crisis e inestabilidad del sistema de sociedad, debido a que, “...el despliegue de las fuerzas productivas amplía de continuo el campo de contingencia del sistema de sociedad” (Habermas, 1995: 28).

un cúmulo aún mayor de presiones a una ya sobrecargada y siempre insuficiente actividad administrativa del Estado. Esta tendencia (que ha desplegado un buen número de contingencias para los procesos de estructuración de la identidad del sistema político-institucional) lleva a que las administraciones públicas democráticas no sólo tengan la necesidad de transar negociaciones con aquellas corporaciones que parecen, en términos de eficiencia democrática y de bienestar, de mayor preferencia por los ciudadanos debido a sus buenos resultados de bienestar, lo cual “envuelve a al Estado en negociaciones con los sistemas funcionales de la sociedad, con las grandes organizaciones, con las grandes asociaciones, etc, que cada vez se sustraen más a una regulación imperativa (a través de sanciones, impuestos o estímulos financieros)” (Habermas, 2000: 519), sino que también llevan a la administración central del Estado de transar negociaciones con las autoridades locales y regionales mucho más influenciadas por aquel nuevo corporativismo.

En medio de este holocausto organizativo, las zonas rurales, que por lo general (por no decir todas las veces) constituyen las zonas subdesarrolladas y las zonas empobrecidas re-inician sus procesos de movilización y migración, con el consecuente abandono del campo y de las actividades agrícolas; abandono que las administraciones públicas del mundo, incluyendo la venezolana, no han tenido ningún acierto de frenar con sus políticas crediticias y con sus deficientes políticas de re-organización geopolítica y urbanística territorial.

Entre otras razones porque, a raíz de las negociaciones que se ha visto obligada a realizar, “la soberanía del Estado queda enterrada en la medida en que corporaciones socialmente poderosas participan en el ejercicio del poder público, sin quedar sujetas a las

responsabilidades que son habituales cuando se trata de órganos del Estado” (Habermas, 2000: 519).

III. Los ciudadanos exigentes: ciertamente el adjetivo de ‘exigentes’ colocado a los ciudadanos de la democracia contemporánea es, en sentido rortiano, una ironía. Para el autor norteamericano, la ironía política se refiere a la inclusión de la contingencia en el cálculo utilitario racional de los ciudadanos individualizados frente a una acción política específica, esto quiere decir que, dentro de las formas utilizadas por los ciudadanos para sus cálculos racionales en la acción política (electoral, de movilización, de exigencia, y de participación), estos ciudadanos ya han introducido la posibilidad real de que, si bien su acción política puede hacer mella en la administración pública, los dos caminos a seguir por dicha administración siguen siendo los tradicionales: **por un lado**, el mantenimiento de la discrecionalidad administrativa del Estado; y, **por otro lado**, la legitimación de esa discrecionalidad en base a la discusión pública que recoge el contenido de los debates ciudadanos pero no los coloca como referente obligatorio en la planificación de las políticas públicas del Estado y de la administración, al menos no como contenidos específicos de vinculación de las políticas públicas.

De tal forma que, al menos en los términos rortyanos, el ironista ciudadano cumple tres características principales: “1) tenga dudas radicales y permanentes... 2) advierte que un argumento formulado... [o un tipo de acción específico] no puede ni consolidar ni eliminar esas dudas; 3) en la medida en que filosofa acerca de su situación no piensa... que esté en contacto con un poder distinto... de la realidad de otros...” (Rorty, 1998: 91).

Lo anterior no supone que la acción política del ciudadano ‘exigente’ no posea referencia de vinculación de la actividad administrativa pública o no sea recogida en los procesos políticos de decisión del Estado contemporáneo, contrario a ello, pues la inclusión de la contingencia antes descrita en el cálculo utilitario racional del ciudadano lleva a los administradores públicos a establecer nuevas formas de planificación, de grado contingente similar, al del nuevo contenido de racionalismo instrumental de los ciudadanos. Esto es así en tanto que, al tener presente el ciudadano la debilidad de la fuerza vinculativa que regula y delimita jurídica y políticamente su acción individual y colectiva, consecuencia de las negociaciones corporativas que ha debido realizar contemporáneamente el Estado, las formas de acción política se alejan, por lo general, de los cálculos de racionalidad ajustados a las normas de protesta y de exigencia ante la administración², y como consecuencia de ello se hacen presentes acciones ciudadanas que atentan, en la generalidad de los casos, contra el orden institucional, incluso contra los parámetros de la política democrática.

Uno de los principales resultados finales de tal introducción del cálculo de contingencias como contenido de la racionalidad instrumental de la acción política ciudadana es que, en las próximas elecciones los candidatos que opten por cargos públicos electos por votación popular tendrán que tomar seriamente en cuenta tanto las contingentes demandas de los ciudadanos, como las propias formas contingentes de

² Al respecto, y en contradicción a lo expuesto en estas líneas, escribe Jürgen Habermas: “... la lucha contra la represión de los colectivos, cuyas oportunidades de participar de manera igualitaria en la vida social fueron escatimadas... allí donde el reformismo social-liberal entró en... los procedimientos propios del Estado de derecho” (Habermas, 1999: 190).

selección de las exigencias dirigidas a la administración pública, incluyendo las referidas a la seguridad y a los derechos alimenticios básicos.

Es, precisamente, en ese tomar en cuenta del cálculo de contingencias de los ciudadanos en que el administrador entra en la trampa de la contingencia de la acción política, en tanto que, empieza a utilizar prácticas administrativas populistas, demagógicas y de distribución directa de prebendas públicas con la finalidad de disminuir el costo político de aquellas acciones políticas contingentes en las venideras elecciones, o si es un candidato 'nuevo' colocará estas formas de distribución de recursos en el 'entrelíneas' de su discurso y de su programa político. Como consecuencia de esta situación, la acción ciudadana contingente se observa como un nuevo corporativismo individualizado estrechamente conexionado con aquel nuevo corporativismo empresarial y de autoridades regionales y locales, construyendo un marco de corporativismo tan amplio como peligroso para el sostenimiento de las capacidades vinculativas de las instituciones democráticas administrativas, jurídicas y políticas, del Estado contemporáneo.

IV. *A los tres grandes ejes de presión antes mencionados se suma **la crisis de racionalidad de la administración** ante las demandas del paradigma del Estado social de Derecho respecto a las exigencias sobre la protección y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este último eje, puede observarse que, la administración pública tiene una defensa parcialmente suficiente a su favor: la racionalidad de la administración no depende exclusivamente de la capacidad autorreferente de los administradores para diseñar las políticas públicas que deben dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y de la Constitución y su Derecho Administrativo. Ello porque, dependen también de los*

avances que los estudios y la doctrina del Derecho y la teoría política democrática desarrollen en esta materia, además de los aportes que la ciencia de la Administración, la politología y la sociología institucional puedan ofrecer.

En este punto se podría estar de acuerdo con la excusa pública de los administradores: existe una deuda inmensa de la ciencia del Derecho, de la política, de la administración y de la sociología institucional respecto a los nuevos parámetros de racionalidad administrativa requerida por las instituciones representativas del Estado en el paradigma del Estado social de Derecho. Esa racionalidad, es decir, esos parámetros jurídicos y políticos que sirven de base para la construcción, planificación y diseño de las políticas públicas, se encuentra en crisis no por su contenido en sí misma, sino por su problema de adaptabilidad a las exigencias constitucionales del Estado social de Derecho. Una consideración que tiene profundas raíces en la transitoriedad de paradigmas, debido a que, “es difícil tomar las cosas poco convencionales [como el paradigma del Estado social de Derecho] o no conocidas para el destinatario [administrador público] y decirlas de manera que lleguen tal como se quiso... [en un principio, a lo que se agrega que] las panaceas no existen” (Llewellyn en Barzelay, 2000: 48)

Mucho se ha escrito sobre el tema, abunda la literatura sobre la crisis de la racionalidad administrativa en el Estado social, pero poco se ha propuesto como solución, ello porque, entre otras cosas, se ha obviado que el paradigma del Estado social recoge las ventajas del paradigma del Estado liberal de Derecho y como consecuencia de ello no se trata de una solución que tenga como premisa fundamental la eliminación y sustitución de los parámetros de racionalidad de la vieja administración liberal, sino que, por el contrario, se trata de una solución que recoja las ventajas de aquella racionalidad

administrativa que ‘respete’ los derechos de los ciudadanos, y construya una nueva racionalidad destinada a dar respuesta a la protección y a la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos; arduo trabajo para la ciencia jurídica y política, pero un trabajo que en definitiva debe realizarse con la inmediatez que lo requiere la crisis de racionalidad por incompletitud e insuficiencia de la administración pública en el Estado social de derecho.

En el sentido señalado anteriormente, uno de los principales reflejos de la crisis de racionalidad administrativa ante las respuestas a las demandas constitucionales del Estado social hace referencia a la imposibilidad de capacitación de la propia administración (función de permisión del derecho administrativo) para definir las cualidades y cuantificaciones básicas de los derechos fundamentales y de sus derivaciones sustanciales. Esta imposibilidad se describe como una insuficiencia del contenido del Derecho administrativo y de la política legislativa que vincule a las funciones de la administración con el referente obligatorio del respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadano, y en este sentido, la seguridad alimentaria, definida como seguridad de condiciones imprescindibles ex ante derechos fundamentales, es una representación de tal incapacidad, puesto que, la definición de seguridad alimentaria debe estar sustentada como una derivación sustancial de los derechos fundamentales de los ciudadanos y no como un patrón de administración soberana a partir de la cual se deja abierta la posibilidad para que la administración sea tan agresiva en el diseño de sus políticas públicas (el fin mayor, el mal menor, la respuesta a algunas demandas y no a otras por ahora) como discrecional y ejecutivista.

En definitiva, aún se presencia la capacidad vinculativa que posee en el diseño de los programas (y de la estructura material de la administración pública del Estado de Derecho) el paradigma de “administración interventiva de corte clásico, cuya actividad puede clasificarse de reactiva, bipolar y puntual” (Grimm en Habermas, 2000: 516), con la cual resulta imposible atender materialmente los retos de una actividad compleja que no puede, ni en su totalidad ni en sus modulaciones, ser planificada ex ante por el administrador ejecutor y, menos, por la previsibilidad del medio Derecho encargado de convertir el poder comunicativo de la opinión pública en poder administrativo.

Así, y para concluir el presente discurso, esa agresividad y discrecionalidad adjetiviza y sustantiviza, en buena medida, el manejo de recursos institucionales en los programas de políticas públicas dirigidas a la seguridad alimentaria, en tanto, el contenido de tal seguridad y su trascendencia, si se entiende como una de las condiciones principales para hablar de derechos fundamentales reales, no admite, por ejemplo, una respuesta contingente como la que a continuación se presenta: ‘como administración limitada jurídica y políticamente, hoy serán planificadas algunas respuestas a unas demandas específicas y mañana, si hace, de hacer buen día, se realizadas nuevas planificaciones para otras demandas’.

Bibliografía.

*Aron, R. (1990): **Ensayo Sobre las Libertades.** Madrid, Alianza.*

*Barzelay, M. (2000): **Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública.** México. Fondo de Cultura Económica.*

*Bobbio, N. (2001) **Prólogo a la obra de L. Ferrajoli: Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal.** Madrid. Trotta.*

- Fernández, R. (1999): De la Arbitrariedad de la Administración. Madrid. Civitas.*
- Ferrajoli, L. (2001): Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal. Madrid. Trotta.*
- Ferrajoli, L. (1999): Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Madrid. Trotta.*
- García Enterría, E. (1999): Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Madrid. Civitas. Madrid.*
- Habermas, J. (1995): Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. Buenos Aires. Amorrortu.*
- Habermas, J. (1999): La Inclusión del Otro. Ensayos de Teoría Política. Paidós. Barcelona. p.190.*
- Habermas, J. (2000): Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid. Trotta.*
- Nozick, R. (1988): Anarquía, Estado y Utopía. México. Fondo de Cultura Económica.*
- Offe, C. (1994): Contradicciones en el Estado del Bienestar. Madrid. Alianza.*
- Rorty, R. (1998): Contingencia, Ironía y Solidaridad. Barcelona. Paidós.*
- Sanz Menéndez, L. (1994): "Representación de intereses y políticas públicas". Revista Zona Abierta. N° 67/68, Madrid. Pablo Iglesias. pp.1-14.*