

Administración y Gestión Pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones

Edgar Córdova Jaimes*

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar los cambios en la administración pública venezolana (enfoques y organización) en el marco de las condiciones que originaron tanto las estrategias de reforma del Estado (1991-1998) así como los cambios operados a partir del triunfo del presidente Hugo Chávez Frías. La reforma del Estado llevada a cabo en Venezuela a partir de 1991 la cual se desarrolló con especial énfasis a través de descentralización política-administrativa, soportada mediante un conjunto de propuestas que se enmarcaron dentro de lo que se denominó modernización de la administración pública, concebida en el marco del paradigma de la gerencia pública, ello tuvo resultados tímidos a favor de operar cambios importantes para la democracia. Con el triunfo del presidente Chávez Frías como resultado del deterioro de las estructuras e instituciones que soportaban la democracia representativa iniciada a partir de 1958, y la aprobación de una nueva constitución nacional en 1999 se desprenden cambios en cuanto a la organización y funcionamiento de la administración pública en medio de lo que el gobierno ha denominado “revolución” en contraposición al carácter reformador llevados a cabo por gobiernos anteriores.

La revisión del modelo de administración centralizado-burocrático populista, sus elementos estructurales, los enfoques para su modernización (gerencia pública, nva. gerencia pública y buen gobierno), así como las líneas sobre las cuales se ha introducido los cambios en la era Chávez, son importantes para el trabajo, lo cual permitirá diferenciar los tres modelos que ha nuestro juicio pueden identificarse en el caso venezolano: 1) Modelo de Administración Burocrática-Populista 1958-1989, 2) Modelo Descentralizado del Estado 1990-1998, 3) Modelo de Administración Burocrático-populista con base militar. 1998-en desarrollo.

Los cambios observados en ambas etapas (reforma del estado-revolución) se centran en: desplazamientos importantes de mediadores clave, los partidos tradicionales dan paso a la mediación de la fuerza militar, lo cual opera desde el inicio del gobierno de Chávez, así como la estructuración de una administración pública paralela (en una etapa más reciente con al creación de las misiones) de carácter centralizada y con liderazgo militar para la prestación de servicios sociales, que ha requerido el registro y la organización de la población más vulnerable alrededor de dicha organización administrativa.

Introducción

Los planteamientos generados desde los organismos multilaterales, para el establecimiento de las condiciones de funcionamiento administrativo del sector público en los países en vías de desarrollo, han girado sobre dos cuestiones: la gestión económica y social. Así los intentos por la transformación de la administración pública y de los aparatos públicos en general de los países de América Latina han transcurrido en medio de condicionantes de carácter internacional jalonados específicamente por las mutaciones en materia económica y las subsecuentes crisis en las estructuras internas de las economías de dichos países.

Estos planes o programas para la transformación de las administraciones nacionales han tenido casi un historial homogéneo en la región y de desarrollo tardío en casos como el de Venezuela en donde se evidencian los primeros signos visibles de la crisis económica a comienzos de la década de los años ochenta cuando en 1982 se devalúa la moneda nacional así como los efectos sociales y debilitamiento de las estructuras políticas y económicas que soportaron el modelo de administración Burocrático-populista desde 1958 fecha en la cual se da inicio al período democrático.

En una primera etapa, los esfuerzos por la introducción de un modelo de administración pública moderno eficiente y eficaz, se dieron en el marco del modelo de sustitución de importaciones, y de una política de gran expansión de la administración pública. El consumo interno era de vital importancia para

*Doctor en Ciencia Política (LUZ) Profesor de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt (UNERMB) Venezuela, investigador acreditado en el PPI (FONACIT) cordovae@iamnet.com

lograr la legitimidad del modelo democrático, por lo que los planes van dirigidos fundamentalmente al logro de una organización centralizada de la administración mediante la cual los beneficios de la economía eran distribuidas mediante diversas agencias y estructuras de mediación, tales como los partidos políticos a partir de lo cual se produce el fenómeno del clientelismo. Aspectos como la profesionalización del funcionario público y concreción de una institucionalidad moderna soportada en nuevas normas, fueron importantes, pero sin mayor interés más allá de los objetivos económicos y políticos imperantes.

En una segunda etapa los esfuerzos fueron dirigidos ya en medio de cambios extraordinarios en la dinámica económica mundial asociados a los cambios que se iniciaron en los centros de desarrollo mundial, Estados Unidos y Europa que requerían del fortalecimiento de un mercado mundial globalizado para lo cual las economías de los países receptores de tecnología requerían de un funcionamiento eficiente en sus economías internas para lo cual la transformación de la administración pública era requisitorio.

Los planes de transformación de estas economías y de sus estructuras de funcionamiento se inician bajo la crítica del funcionamiento de sus aspectos administrativos así como del contenido de las políticas públicas, de tal manera que una primera generación de planes de modernización y transformación se centraron en proponer cambios de funcionamiento de dichas estructuras, es decir del cambio de la institucionalidad que “dio lugar a los resultados” ineficiencia presentes. normas, nuevos organigramas y un proceso de reducción del tamaño del Estado y de sus funciones fueron el centro de discusiones y parte de la agenda de los gobiernos, a los efectos del lograr el “*aggiornamento*” de sus estructuras que hiciera posible el cambio a favor de una mayor competitividad en el plano de los mercados internacionales. A esto se le denominó la aplicación de la gerencia pública en sustitución de los viejos patrones de la administración pública. La participación del sector privado nacional e internacional jugaría un papel preponderante en ellos y por esta razón los planes de privatización fueron parte importante de dichas estrategias nacionales.

La oleada que siguió a esta fase de aplicación de la gerencia pública, le siguió un proceso de transformaciones o de reformas de Estado llamadas de segunda generación, mediante la aplicación de severos reajustes económicos y fiscales de las economías internas, todos encarnados en recetas elaboradas desde organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y otros, dentro de lo que se ha llamado la globalización de la economía. Las estructuras e infraestructuras asociadas a la economía en lo interno de los países se empezaron a descentralizarse y transformarse siguiendo las pautas extraídas de la gerencia privada que fue aplicada para el manejo de los asuntos públicos. Los resultados de la aplicación de las recetas de ajuste económico y fiscal trajeron el desequilibrio de la gobernabilidad y el debilitamiento de los gobiernos que las impulsaron por la exclusión, que como resultado de su aplicación generaron.

La deslegitimación de los actores políticos principales al romperse la base estructural económica y social por medio de la pérdida de autonomía política que le daban el manejo de ingentes recursos para mantener las relaciones clientelares que sostenía el modelo burocrático, dio al traste, como en el caso venezolano, con todo un sistema partidista y de representación, lo que facilitó el nacimiento de la propuesta política e institucional representada por el triunfo del comandante Hugo Chávez Frías en las elecciones de 1998, ello luego de irrumpir en el escenario político venezolano tras un intento fallido de golpe de Estado en 1992 contra el gobierno constitucional del entonces presidente de la República Carlos Andrés Pérez.

Las propuestas para la modernización y reforma del Estado y de su administración, han venido incorporándose a las agendas internacionales de los organismos internacionales como fundamento de cumplimiento para asegurar acceso a recursos y asistencia a los países, así como para la necesaria sinergia de las economías y las administraciones con el mercado internacional más que con las grandes necesidades nacionales que se vinieron acumulando, ellas han revestido diversas denominaciones, tales como *Governanza*, *Governance*, Nueva Gerencia Pública (*New Public Administration*) y Buen Gobierno, todas ellas parecen confluir en al estructuración de una administración pública eficiente y en la demarcación de una relación en el marco de regulaciones del mercado entre los ciudadanos y el gobierno o el Estado, nuevos papeles son atribuidos a ambos: es decir un papel determinado al Estado en tanto garante de las condiciones para su legitimación tanto como prestador de servicio así como para el acceso a recursos internacionales, por otro lado para el mantenimiento del crecimiento económico necesario, el papel atribuido a la sociedad es más activo en el sentido de que este es co- responsable del desarrollo de las actividades y logros de los objetivos públicos, más no estatales. A todas estas denominaciones la

atraviesa la lógica de un Estado eficiente, privatizado en su estructura exógena - endógena y promotor de la participación ciudadana como recurso para el logro de una administración pública co gestonaria.

Para realizar un acercamiento al tema propuesto, nos detendremos en primer lugar en las concepciones que han sido desarrolladas respecto a la gerencia pública, nueva gerencia publica y buen gobierno, enfoques que desde nuestra óptica se encuentra constituidos por conceptos similares y que responden a soluciones surgidas en determinados momentos o contextos, en definitiva pareciera que responden a los mismos abordajes pero con vías diferentes de presentación. Estas propuesta que han soportado las reformas administrativas del la administración pública en Venezuela concretamente desde 1991, también fueron precisamente los elementos teóricos conceptuales aplicados por los promotores de la reforma para demostrar el grado de ineficiencia del modelo centralizado que prevaleció, En segundo lugar analizaremos las características del modelo de administración burocrática populista, el modelo de administración descentralizado y el modelo de administración populista de base militar.

1) Gerencia pública, nueva gerencia y buen gobierno: tema difuso y convergencia

A continuación se presentan una serie de planteamientos teóricos respecto a propuestas el manejo de la administración pública.

1.1) Modelo de gerencia pública

Las reformas administrativas que han tenido lugar en el sector público venezolano en el marco de la reforma del Estado que se inició con mayor fuerza a finales de 1991 y que se desarrollaron con cierto vigor hasta 1998, se promovieron y aplicaron a través de los planteamientos que integran los postulados de la “*gerencia empresarial eficientista*”, este enfoque lleva consigo que de forma aparente este proceso se le vacíe de su contenido político que le es inherente por su naturaleza, esto es precisamente uno de los aspectos donde los procesos de reforma del Estado en América Latina han mostrado a nuestro juicio su mayor debilidad, pues se han convertido en un conjunto de propuestas fundamentalmente técnicas para cambiar estructuras ineficientes por unas que apuntalen la eficiencia, sin observancia de aspectos inequívocos de la naturaleza de la administración pública producto de su proceso histórico-político y socio cultural. Es decir que se han trasladado acríticamente construcciones tecnológicas producidas a partir de problemas de producción del sector privado para explicar y resolver situaciones del sector público, siguiendo una idea que reduce el problema de la administración pública a un problema meramente de funcionamiento-técnico.

El desafío para la administración pública en este contexto de ideas, radicó en introducir mejoras en su funcionamiento (normativas, organizaciones ,disposiciones, procedimientos), es decir en aumentar su capacidad de facilitar que los cambios económicos puedan transitar y hallar canales para su desarrollo adecuado, a esto Guerrero (1999) lo ha denominado capacidad de implementabilidad; “en su origen, el manejo público (public management) fue desarrollado como un paradigma de implementabilidad en administración pública” (Guerrero:1999, 81), a mayor capacidad de implementar cambios mayor será la capacidad de mantener gobernabilidad. Otros autores han identificado a la Gerencia como el paradigma para acometer la modernización administrativa y han vinculado esta con aquella, es decir que hay una visión de establecer a la modernización administrativa como una capacidad para la absorción de cambios. Se promovió la sustitución de la administración pública por la aplicación de la gerencia pública como paradigma que venía a solucionar los problemas de organización y funcionamiento del Estado, como si se tratara de estructuras de producción privada lo que ha constituido un abordaje limitado del asunto.

Sin embargo y a pesar de lo señalado, a la reforma administrativa la precedió el establecimiento de un pido político que consideramos positivo y de singular importancia en el desarrollo de la democracia venezolana como lo fue la elección de los gobernadores de Estados y la creación y elección de la figuras de Alcaldes en los municipios que dio la posibilidad, por lo menos en el plano de las formalidades del nacimiento de liderazgos regionales y locales vinculados a las comunidades. Distinguimos cuatro aspectos principales en al aplicación de la gerencia pública para la transformación administrativa del sector público, la cual se ha llevado a cabo mediante la descentralización como línea maestra del proceso de reforma del Estado en Venezuela, acompañado con procesos de privatización de diversa modalidad.

-Creación de nuevas instancias organizacionales. Ello ha pasado por la fusión, eliminación, y creación de instancias descentralizadas tales como servicios autónomos etc. para dar celeridad y colaborar con la

eficiencia en dos sentidos al centro de la administración y en la periferia debido a las interrelaciones que se establecen con una organización de consumidores y co-gestores que se organiza alrededor de esta nueva institucionalidad.

-La Participación Ciudadana: Se invoca la participación ciudadana como mecanismo de modernización y más democracia, pero consideramos que para que las actividades de vinculación de los ciudadanos a las tareas de planificación, ejecución y otros, sea realmente una participación ciudadana efectiva y real sería aquella que es definida por Cunill (1991:56) en los siguientes términos; “en tanto portadora de determinados intereses sociales”, este tipo de participación que se ha desarrollado en el ámbito de una nueva forma denominada pública pero no Estatal (Bresser Pereira y Cunill, 1998) y que se ha expresado en la incorporación cooptada de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’S) y grupos de vecinos organizados, más allá de los tradicionales grupos representados por los trabajadores, empresarios etc., lo que se ha denominado como un tercer sector, es decir un espacio de administración pública que no es estatal ni privado, pero si público.

Dentro de este contexto, señalamos que la participación ciudadana ha estado operando dentro de los procesos de reestructuración administrativa, más como un elemento para el logro de la eficiencia y control político, que para la profundización democrática. ¹ Es decir que la participación ha sido concebida dentro de estos esquemas de transformación o modernización, ha sido más un instrumento de eficiencia y de traslado de ciertas funciones que le son propias al Estado a la sociedad organizada, más en tareas de ejecución y consulta que en el campo de la definición de prioridades.

-Flexibilización laboral: La flexibilización es una estrategia destinada por un lado a contribuir a elevar los niveles de competitividad del sector público, reducir la carga presupuestaria asumida por el Estado a través de las contrataciones colectivas, y el crecimiento anual de la deuda interna proveniente de los pasivos que le generan al Estado su burocracia, y por el otro, se propone como un medio ideal para enfrentar el problema del desempleo, se piensa que uno de los elementos que han imposibilitado enfrentar acertadamente este problema, es decir el desempleo, es la inflexibilidad de la relación existente entre el trabajador y el patrón.

Según la OCDE, “ el concepto de flexibilización comprende el conjunto de medios destinados a mejorar a eficiencia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ella. Implica el abandono de métodos universalistas a favor de una actividad orientada hacia resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto” (OCDE cit. por Saravia, 1998, 2).

1.2 La Nueva Gerencia Pública (NGP)

El término de Nueva Gerencia Pública (*new public administration- NPA-NGP*) ha sido introducido en los debates, propuestas y análisis sobre todo en los países miembros de la OCDE² así como en diversas publicaciones y congresos dedicados a la discusión del tema de la administración pública, pero no existe aún un consenso sobre el mismo, diversas conceptualizaciones se han dado, lo que si pareciera advertirse es que sus aspectos constitutivos no parecen diferenciarse mucho de aquellos que integran a las propuestas de reforma del estado o modernización administrativa llevadas a cabo en América Latina desde la década de los años ochenta, “...el término es también algo equívoco porque sus elementos no son tan nuevos, por lo que ha sido acusado de vender –viejo vino en botellas nuevas-“

¹ Para ampliar véase Ochoa, Haydeé, Córdova, Edgar, Leal Gleccy. “Participación y Descentralización en Venezuela” en Convergencia Revista de Ciencias Sociales Universidad Autónoma del Estado de México. Año 7 Número. 21 enero-abril 2000.

² Puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la difusión alcanzada por la obra conocida como la “Reinvención del Gobierno” de Osborne y Gaebler: El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el “Análisis de la Actuación Nacional” (NPR), con el objeto de impulsar “un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.” (Gore, 1993;7 cit. por López Andrea, 1999).

(Ormond y Löffler:1999;143), lo que si llegan autores a señalar es que el concepto de nueva gerencia pública estaría orientado a una propuesta del manejo de lo público más cercano a las necesidades de orden económico de mayor ajuste estructural.³

A pesar de lo señalado son varios elementos que podrían distinguirse de la Nueva Gerencia Pública de acuerdo a lo planteado por (Ormond y Löffler: 1999; 143)⁴

-Devolución de la autoridad, otorgar flexibilidad: Que hace referencia a el desmontaje de las estructuras centralizadas tanto en la relación del gobierno central respecto a los niveles medios y mas cercanos a los ciudadanos por una distribución de responsabilidades descentralizadamente, así como a lo interno de las estructuras (empresas y agencias gubernamentales). La flexibilidad se maximizaría en la cuestión organizativa o estructuras asumidas por las agencia ejecutivas debido a que mediante la aplicación de la planificación estratégica la elaboración de las estructuras sería “*ad hoc*” es decir que se seguiría con las recomendaciones que la estructura se diseñaría a partir de los objetivos establecidos.

-Aseguramiento del desempeño, el control y la responsabilidad (accountability): Este es uno de los aspectos más promocionados como quizás el elemento mas distintivo de este abordaje, debido a las implicaciones que las vinculación Estado, mercado y sociedad. Los mecanismos de responsabilidad sería consustanciales con la idea básica de la gerencia del desempeño que incluye la tarea de establecer expectativas de desempeño, el registro de la información confiable, la necesidad de conocer si los objetivos han sido logrados y la necesidad de establecer retroalimentación sobre el desempeño alcanzado y mantener la responsabilidad sobre incentivos positivos o sanciones negativas (Ormond y Löffler: 1999; 158). Una de las cuestiones presentes en este aspecto sería la conciliación entre las metas de eficiencia pre establecidas en el diseño de los programas para la ejecución de la política y las necesidades de elevar la equidad en los países latinoamericanos por ejemplo, que es uno de los aspectos a superar.

-Desarrollo de la competencia y la elección: Esto sería el desarrollo de estrategias dirigidas al mercado, la resolución de la relación entre el Estado y la sociedad establecidas en el mercado de oferta de servicios y la posibilidad que el ciudadano escoja a partir de sus necesidades y valoración de dichos servicios, ello apunta a una suerte de privatización de aspectos clave en la prestación de servicios, el otorgamiento a los ciudadanos de titularidad de ciertos servicios canjeables ante determinados prestadores de servicio en el sector privado (Ej. bonos para alimentación que se ha puesto en marcha recientemente en Venezuela mediante *tickets* canjeables) son casos que ilustran estas prácticas, De acuerdo a esto, el objetivo sería-proveer servicios adecuados y de calidad a los ciudadanos.

-Mejorar la gerencia de Recursos humanos: En este sentido se aprecia que el aspecto flexibilización de los aspectos de remuneración y organización del recurso humano dentro del espectro de la administración pública es un objetivo claro que abona hacia una reducción del costo de la burocracia. Esta flexibilización está estrechamente vinculada a la cuestión de la descentralización, en el caso venezolano se desarrolló particularmente a través de la creación de las nuevas instancias organizacionales mediante las cuales se contrató personal bajo condiciones diferentes al general de la burocracia.⁵

1.3 El Buen Gobierno

Si bien este enfoque se corresponde con los planteamientos formulados desde los organismos multilaterales para la incorporación en los países clientes de dichos organismos, de aquellas acciones en su administración que garanticen un buen funcionamiento en el acceso y manejo de recursos. Hay un énfasis particular en cuanto a la dimensión funcionamiento de los Estados en materia económica, que ha

³ En los últimos años América latina ha pasado por dos tipos de reforma una en la década de los 80 de ajuste y cambio estructural de su base económica (en la que Venezuela entró de manera tardía a diferencia del resto de los países de la región) y otra en los 90 signada por el reformismo gubernamental y del Estado en general donde la profesionalización y la descentralización fueron su signo relevante.

⁴

⁵ Estos elementos y otros vinculados a la NGP han sido originados a partir de una serie de conceptos sistematizados por Lawrence R. y Thompson (1999), partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler en su famoso libro “*Reinvención del Gobierno*”. Los principios que según los autores guiarían la acción modernizadora son: Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación y Reconceptualización.

sido una característica presente en dicha concepción incluso desde sus orígenes, tal y como lo refiere Herrera (2004) en los años 40 el término *Governance* asociado a la capacidad de mantener la estabilidad económica.⁶, el impulso de la *Governance* por parte de los grandes organismos multilaterales se inicia a principios de la década de los 90 precisamente cuando en Venezuela se comienza con decidida voluntad política la reforma del Estado, como salida de las crisis económica e institucional.

Como alternativa a la *Governance* desde la perspectiva de América Latina se ha planteado el término “Buen Gobierno”, asociado a dos cuestiones a la dimensión económica y social de la gestión pública (SELA⁷, 2004) , es decir el fortalecimiento de la sociedad civil mediante al participación. Consideramos que desde el enfoque de *Governance* y Gobernanza también hay referencias a la participación de la sociedad civil, pero desde nuestro juicio más como un elemento que desplaza al Estado como ejecutor de las política pública, en una suerte de privatización de los asuntos del Estado en la medida en que la sociedad asuma las responsabilidades de orden social que les son propias al Estado, más esto contribuirá a la eficiencia económica que se persigue, pero ello irá en detrimento de la democracia. En el enfoque del Buen Gobierno desde la perspectiva latinoamericana, se rescata la posibilidad que la sociedad de decidir sobre situaciones que les son de su interés local.

Veamos como el SELA (2004) expresa tal situación “En efecto la sociedad civil es la que puede impulsar al gobierno en sus estrategias mediante el consenso indispensable a la estabilidad democrática. ” es necesario que la sociedad en sus distintos ámbitos y niveles conozca sus opciones y las consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas, y sobre todo que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no”.

Consideramos que aún cuando desde esta perspectiva se rescata la cuestión de la participación ciudadanía a la sola posibilidad de conocer las opciones y poder decidir, lo que involucraría la existencia de mecanismos decisorios, asambleas, referendas etc. no son suficientes para obrar en una mayor democratización de la sociedad, debe avanzarse hacia la posibilidad cierta y sin distinciones ni limitaciones en de diseñar agendas sobre las cuestiones que a la comunidades les interesa y tener las posibilidades real de hacer llegar tales agendas al Gobierno para su implementación y posterior control social.

2) Modelos de Administración Pública en Venezuela

Hemos identificado tres modelos de administración pública en Venezuela a partir de 1958, a continuación se establecen las características generales de cada uno de ellos, sin llegar a ser exhaustivas, estas dibujan las líneas gruesas que pudieran ser orientadoras para intentar realizar un análisis. El primero de ellos es decir el “modelo burocrático –populista” se enmarca dentro de la promoción de la democracia representativa diseñada en la constitución de 1961 y del modelo de sustitución de importaciones; el segundo “modelo descentralizado” asociado a los esfuerzos de reforma del estado iniciados en el país a principio de los años noventa, como producto de la crisis del modelo económico y de mayores demandas por parte de la colectividad, y el tercero “Modelo burocrático populista de base militar” a partir, del desplazamiento de las fuerzas políticas tradicionales que dominaron la escena política venezolana por 40 años, con el triunfo del presidente Hugo Chávez Frías, la promulgación de la nueva Constitución Nacional en 1999.

Es imposible definir de forma precisa el final y principio de cada modelo ya que se solapan y coexisten pero con tendencias bien claras que si son identificables.

2.1 El Modelo burocrático Populista-centralizado

Este modelo se cimentó sobre el gasto público y creó un “Estado de Bienestar”, o Estado proveedor (benefactor) de una gran cantidad de beneficios socio-económicos financiados por la renta petrolera. Ahora bien, este Estado desencadenó en una administración pública con las siguientes características :

- “Políticas de redistribución de la riqueza, por lo que el Estado incrementa el gasto social”

⁶ El término en inglés se conoce también como *Governance* , *Good Governace* y Gobernanza o Buena Gobernanza

⁷ SELA: Sistema Económico Latinoamericano

- “Satisfacción de las demandas de diversos sectores sociales, aunque en definitiva su acción real está orientada a favorecer a la clase dominante.
- “Poca consideración de los costos, el criterio de dirección es básicamente la eficacia (cumplimiento de los propósitos) el cumplimiento de objetivos y no la eficiencia”.
- “Discurso manipulador de la conciencia y creador de expectativas igualitarias, el bienestar social sería lo importante y no la eficiencia”.
- “Tendencia al uso de la norma, pero con representación carismática”.
- “Mediación de los partidos políticos”.⁸ (Ochoa, 1995: 76)

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

1) Crecimiento burocrático: esta situación se expresa en la hipertrofia mediante la creación de estructuras tanto en el campo social como económico, “creación de instituciones, participación en el campo productivo y ampliación de los programas sociales, muy especialmente en educación y salud” (Córdova, 1996:231). Por otra parte, refieren Ochoa (1996:51), “Las instituciones creadas conformaron un amplio aparato público estrechamente vinculado a la economía; se destaca la constitución de numerosas empresas públicas ubicadas en diversas ramas de la economía, se conformó un apreciable aparato público de tipo social que debería dar respuesta a las presiones en torno a la vivienda, salud, seguridad social, etc. y que a su vez contribuiría a aumentar la demanda cuestión necesaria para la producción y acumulación.

2) La mediación partidista y de ciertos sectores económicos: Los partidos políticos fueron los elementos medulares entre la sociedad y el Estado, creando incluso, en palabras de algunos autores un sistema de administración particular paralelo a la administración formal. Los partidos políticos mediadores eran aquellos con reales posibilidades de poder, los mismos que integraron el sistema bipartidista (Acción Democrática y Copei) que tuvo su desarrollo hasta el año 1998, cuando fueron desplazados del poder por nuevas fuerzas políticas. Dos características resaltantes derivadas de la mediación partidista las constituyen; en primer lugar, el clientelismo que se manifiesta en el reclutamiento de funcionarios de las filas de los partidos para los cargos públicos, y en segundo lugar la baja calificación técnica profesional del recurso humano y desarrollo importante de la corrupción del sistema.

3) La centralización político-administrativa: es otra de las características de este modelo Burocrático- Populista, la acción planificadora del Estado se realiza desde el centro de poder, ubicado en Caracas, se dieron algunas experiencias básicamente hacia la desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado, lo que “facilitó que la agregación de las demandas tuviera una alta agregación partidista” (Córdova, 1996:233).

La crisis del modelo, la asociamos a los cambios en la economía mundial, y a las restricciones que por vía de esos cambios se le imprimieron a la administración, fundamentalmente la pérdida de legitimidad de los actores que fueron el soporte del mismo, los partidos políticos tradicionales; al verse disminuida la posibilidad de continuar políticamente de fortaleciendo el clientelismo y la prácticas populistas; es así como las mediaciones que lo hacían posible políticamente se debilitan perdiendo legitimidad ante la población.

Consideramos que el agotamiento de este modelo administrativo se fundamentó su incapacidad para el procesamiento de las presiones provenientes de los cambios en el modelo económico, se hizo insuficiente para llevar a cabo los ajustes propuestos en las diversas agendas y planes generados a partir de la década de los años ochenta. “la crisis está asociada al deterioro de las posibilidades para el mantenimiento del modelo de sustitución de importaciones sobre el cual se desarrolló la política y la administración pública.” (Córdova, 1996: 235).

2.2 El modelo de administración pública descentralizado

Como respuesta a la crisis del modelo Burocrático populista en Venezuela, como producto de los cambios en la economía mundial, la respuesta o solución fue la construcción de un “Estado Moderno descentralizado”, sobre la base de la eficiencia es decir de la gerencia pública, es así entonces como se inserta el modelo tecnocrático en el proyecto para la reforma del Estado en Venezuela que se inicia formalmente desde 1991, en oposición al modelo burocrático populista..” se trata de la adecuación del

⁸ Para ampliar véase un interesante trabajo de Medina Gallego, Carlos (2004). Populismo y Neopopulismo. Instituto del Pensamiento Liberal. Colombia.

Estado venezolano y de su aparato administrativo a las nuevas corrientes del pensamiento gerencial y económico. Estos cambios funcionales apuntan fundamentalmente hacia una eficiencia orgánica institucional bajo una visión gerencial empresarial de las funciones del Estado para el mejoramiento sustancial en la prestación de ciertos servicios sociales y el desarrollo de las infraestructuras asociadas a la economía como puertos, aeropuertos, carreteras, minas es decir competencias exclusivas de acuerdo a la ley de descentralización venezolana.⁹ A continuación se presentan algunas de las características generales de este modelo descentralizado.

- El modelo se inserta y toma su mayor desarrollo de manera selectiva fundamentalmente hacia aquellas áreas o infraestructuras asociadas a la economía, vale decir puertos, aeropuertos, carreteras y minas es decir hacia aquellas competencias que la ley venezolana de descentralización denomina competencias exclusivas.

-El modelo se expresa mediante diversas formas de privatización que se concentraron en el otorgamiento de concesiones, *outsourcing* para la operación de diversas actividades administrativas y /o técnicas.

-Creación de una doble institucionalidad, por una parte diversas formas jurídicas, Asociaciones, Servicios Autónomos, e Institutos Autónomos, y por el otro lado una institucionalidad social agrupada en por lo ciudadanos que conformaron un tercer sector sobre todo el campo de competencias sociales, donde la población asumió ciertas actividades que correspondían al Estado.

2.3 El modelo Burocrático Populista de base militar

La expresión del modelo de administración pública que se observa a partir de la puesta en marcha de las transformaciones liderizadas por el presidente Hugo Chávez en Venezuela apuntan por un lado a la expansión del aparato público y por el otro a la creación de un administración paralela a la ya existente con funciones que se solapan con la administración pública tradicional, ello como mecanismo para la flexibilización y aseguramiento de la política gubernamental en materia de seguridad social y política en general, la materialización de esta política se efectúa a partir de 2003 cuando el gobierno inicia su política de creación de las llamadas “Misiones Sociales”, (Robinson, Rivas, Sucre, Barrio Adentro, Vuelvan Caras, Habitat etc.), en diferentes áreas, tales como alfabetización, educación primaria, educación superior, atención de salud en barrios marginales (a través de un convenio con Cuba en el que atienden médicos cubanos), planes de trabajo etc.

Todos estos planes constituyen programas organizados y estructurados paralelamente a la administración pública nacional, los cuales han sido alimentados con funcionarios diferentes a la burocracia tradicional constituyendo una nueva burocracia al estilo del modelo burocrático populista que se desarrolló durante los primeros 40 años de democracia.

Esta expresión del modelo se desarrolla en medio de una bonanza petrolera extraordinaria, incluso superior a la experimentada en el país en la década de los años setenta, en la que se dio a llamar “la Venezuela Saudita”. Un impulso especial en la política fiscal y tributaria que ha llevado a niveles de eficiencia en la recaudación como producto de la disminución de importantes niveles de evasión fiscal y un mayor control y supervisión por parte del Servicio Nacional Integrado Administración Tributaria (SENIAT), ello aunado a la modificación de la ley del Banco Central de Venezuela¹⁰ que le permite al gobierno el acceso y utilización de las reservas internacionales de la República para la financiación de los

⁹ Para ampliar véase: Córdova Jaimes, Edgar (2004) “Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela. En **Revista Reflexión Política**. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 nro. 11 Junio 2004

¹⁰ “El pasado año, el Banco Central de Venezuela cedió ante la presión del gobierno y permitió que PDVSA desviara dos millardos de Dólares de sus ingresos en dólares de sus ingresos que normalmente serían depositados en el instituto emisor- para un nuevo fondo destinado a proyectos sociales...Ahora será absorbido por uno de mayores dimensiones (Fonden) estipulado en la reciente ley del Banco Central aprobada en el mes de julio 2005 por la Asamblea Nacional. Este Fondo recibirá este año 2005, 5.000 millones de Dólares para proyectos de producción, salud, educación. (The Economics, 2005)

proyectos sociales, otro aspecto es el mayor control por parte del Gobierno central de la empresa nacional petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA), todo ello en medio de un estricto control cambiario de divisas impuesto desde 2001.

Otro aspecto importante, y que ha llenado grandes espacios en la discusión del tema en Venezuela, es la calificación como populista o neo populista del modelo administrativo desarrollado a partir de la era Chávez, efectuada por grupos analistas y académicos como por críticos del gobierno del presidente Chávez, en este sentido nos acercamos a Medina Gallego (2004) cuando al referirse a la cuestión populista y neo populista señala: el populismo es un fenómeno político cuyas características esenciales la constituyen el hecho de convocar a la movilización social y política de la población desde una perspectiva amplia y multiclasiista en una lucha en donde el eje central de la confrontación lo define la contradicción entre el pueblo y la oligarquía en torno a reivindicaciones básicas de carácter nacionalista y en el marco de un modelo de Estado redistributivo y benefactor, conducido por un líder carismático que encarna el sentir general de la población.”

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

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

Sin embargo consideramos que la definición de hecha por De la Torre considera ese aspecto que el autor Uharte señala, “como régimen de gobierno desarrolla programas sociales y políticas redistributivas que favorecen la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad y consolida importantes obras de infraestructura para beneficio del desarrollo nacional.”, es decir que el enfoque involucra una serie de aspectos entre ellos el clientelismo como elemento político de cohesión del modelo al estilo de la administración burocrática previa a la puesta en practica por la administración Chávez, “Alvarez Junco y de la Torre citados por Medina Gallego (2004) coinciden en afirmar que uno de los rasgos del populismo lo constituye el clientelismo. Este se deriva de las expectativas construidas en los procesos de participación social y política que convocan la movilización electoral, en las sociedades con grandes carencias en la satisfacción de las necesidades básicas. La maquinaria electoral se pone en marcha a través del intercambio de votos por la obtención de bienes y servicios, formándose redes clientelares que son las que explican el éxito electoral de los movimientos populista” (Medina Gallego, 2004), Por supuesto que ella implicó en el caso en cuestión una organización desde arriba hacia abajo de la población mediante un discurso de exaltación del pueblo en confrontación a la élites oligárquicas entonces y ahora y la elevación de la vacación de poder de las clases que han sido excluidas.

En cuanto a la calificación de neo populista y a pesar de encontrar coincidencias importantes entre las definiciones y las prácticas y enfoques del caso en cuestión parecieran ser insuficientes para clasificar el modelo administración pública del gobierno de Chávez como tal, veamos lo que señala sobre el neo populista Medina Gallego (2004) “La política neo populista tiende a concentrar el poder en manos del ejecutivo y a emplear métodos de gobierno que prescinden de las organizaciones partidarias y devalúan su rol en el sistema político. En el plano ideológico, el discurso neo populista se presenta como una mezcla de elementos que apelando a las masas populares y al pueblo oprimido, a la defensa de la nación amenazada por enemigos internos y externos, define sus acciones del lado de los fundamentos del modelo neoliberal, en un caso, y en el otro de los sectores marginados, en el marco de estrategias de

transformación económica basada en la economía de mercado. Pese a que el neo populismo sostiene en el discurso las líneas esenciales que caracterizan el fenómeno populista clásico en particular la dicotomía pueblo vs élites, se diferencia de este en la medida en que abandona el antimperialismo, la estrategia de desarrollo hacia adentro y el distribucionismo, para formularse metas como la reducción del Estado, la privatización y el desarrollo orientado hacia economías del mercado, entre otros aspectos característicos del modelo neoliberal”.

De acuerdo a esta definición no puede calificarse la administración pública presente en el gobierno de Chávez como neo populista, motivado ello al hecho que el presidente Chávez ha tenido un discurso precisamente anti globalización sobre todo a partir de 2003, abandonando su inicial visión de la economía y el desarrollo cercana la tercera vía, cuando se produce un mayor acercamiento a Cuba y una política de endurecimiento diplomático-declarativo con el Gobierno de los Estados Unidos, a pesar de continuarse las relaciones comerciales y de intercambio económico en general en situación bastante normales e incluso en aumento en determinados sectores como lo demuestran las ruedas de negociación entre empresarios de ambos países llevadas a cabo en Caracas a finales del mes de junio de 2005. De tal manera que la administración pública presente hoy en Venezuela tiene rasgos inequívocos de un enfoque populista, mediante el discurso de la participación y organización popular como elemento legitimador de las acciones del gobierno para el establecimiento de lo que se ha denominado una democracia protagónica y revolucionaria vs. la democracia representativa del modelo de administración pública previa a la nueva constitución de 1999.

Otro de los aspectos considerado central y casi definitorio de este modelo de administración y donde ha recaído gran cantidad de críticas, es el protagonismo del estamento militar en la conducción y ejecución de las políticas fundamentales de los que se ha llamado revolución Bolivariana, en desplazamiento de las mediaciones partidistas que le dieron cohesión política al modelo de administración Burocrático-populista de los primeros 40 años de la democracia en Venezuela. La tesis para la participación activa de los militares se desprende de los cambios que en esa materia se dan desde la Constitución de 1999, cuando se redefine el papel de los militares dentro de la sociedad y entre otras cosas además de permitirse constitucionalmente el voto a los efectivos de la Fuerza Armada Nacional se les coloca al lado del pueblo en la tarea de la soberanía y la seguridad integral del país.

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

Por supuesto que el fenómeno de la militarización de la administración pública no puede verse separado del hecho de lo que se conoce como militarización de la sociedad, llevada a cabo mediante la constitución de un ejército de reservistas (milicias populares) integrado por los venezolanos y venezolanas que bajo la necesidad esgrimida por el gobierno y fundamentada en la Constitución Nacional de 1999 (Titulo VII Sistema de Seguridad Nacional), de acuerdo a los análisis del presidente sobre una inminente amenaza de intervención por parte de los Estados Unidos. La conformación de estos ejércitos populares así como de reservistas está siendo conformado además por funcionarios públicos pertenecientes por ejemplo a la empresa estatal petrolera (Nueva PDVSA¹¹) quienes los fines de semana reciben entrenamiento militar.

Veamos lo que al respecto señala (Izarra; 2005)¹², “Razones de peso estructural para retomar el orden de operaciones emitida por el Presidente en mayo del 2004. Esto significa que la militancia revolucionaria, los compatriotas y los constructores de la nueva sociedad venezolana, además de sus

¹¹ Denominación que se le ha dado a la empresa petrolera nacional después de producirse el despido de 20.000 trabajadores profesionales, técnicos y obreros que se sumaron al paro nacional llevado a cabo en diciembre de 2001 cuya duración fue de dos meses.

¹² Teniente Coronel retirado, actual Vice-Ministro de relaciones exteriores para Asia y padre del actual Ministro de Comunicaciones del Gobierno del presidente Chávez, Lic. Andrés Izarra.

tareas cotidianas de vida y sus responsabilidades políticas, tienen la obligación de proceder a crear los Comandos Populares para la Defensa Integral de la República Bolivariana. Los Comandos Populares se organizan en las comunidades dentro de un espacio geográfico delimitado por su alcance y capacidad operativa. Dos elementos tácticos lo constituyen: el Centro de Operaciones (COP) y las Unidades Básicas de Acción (UBA)... Por su parte, las Unidades Básicas de Acción (UBA) son los componentes orgánicos que ejecutan las tareas operativas fundamentales para alcanzar la misión de la batalla y la defensa integral de la comunidad” Del mismo modo la organización popular llevada a cabo por el presidente y los partidos del gobierno para la llamada “Misión Florentino”, fueron las UBES, Unidades de Batalla Electoral que fueron las UBA pero en funciones electorales, en la logística, vigilancia (patrullaje) y defensa (de acuerdo a las palabras del presidente) de los comicios efectuados en agosto de 2004 con oportunidad del referéndum revocatorio del mandato del presidente Chávez.

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

Son cuatro documentos de especial importancia en el intento de establecer las líneas gruesas de lo que serían las bases formales del modelo de administración pública a partir del gobierno del presidente Chávez, el uno es la propuesta electoral del entonces candidato en 1996 denominado “Una revolución Democrática”, dicho documento está integrado por cinco ejes: 1) Equilibrio político, en el que se propone la convocatoria a una asamblea Constituyente, 2) Equilibrio social, establecimiento de mecanismos para la justicia social, 3) Equilibrio Económico, para el establecimiento de un modelo económico humanista, autogestionario y competitivo, 4) Equilibrio Territorial, en el que establece la desconcentración y aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo sustentable y 5) Equilibrio mundial, en el que se establecen los cambios necesarios para avanzar hacia un servicio exterior y una política con base a la multipolaridad.

Con respecto al tema de la administración pública el documento establece que la transformación de la Administración Pública es parte de una revolución democrática como un paso para lograr el equilibrio político y transformar las estructuras que median entre el Estado y la ciudadanía, es decir para cambiar los patrones estructurales que integran el modelo administrativo previo a la promulgación de la Constitución Nacional de 1999. Tal propuesta equivaldría a la ruptura con el modelo administrativo previo al proceso político que ha intentado el presidente Chávez desde 1998, sobre todo de las prácticas que lo hicieron pernicioso. Se extrae de los planteamientos que la estructura y funcionamiento administrativo debe estar vinculado estrechamente a las necesidades locales de la ciudadanía, de carácter asistencialista en pro de la eficiencia. “...la Administración Pública debe acentuar su papel mediador a través de la elaboración de políticas, y reglamentaciones que hagan posible que esas funciones se lleven a cabo en forma eficiente y sin menoscabo de localidad de vida de la ciudadanía con mecanismos continuos de retroalimentación que le permitan ejercer su función conductora de los procesos sociales... mecanismos de corrección cuando fracasan los mercados o se deteriora el clima empresarial”. (Chávez Frías; 1996)

A continuación presentamos de manera muy resumida las ocho principales propuestas del Presidente Chávez para la transformación de la administración pública, nos parece importante transcribir estos planteamientos ya que permitirán realizar un análisis sobre las realizaciones en esta materia de transformación del modelo burocrático populista, luego de más seis años formuladas

1. Hacer de la Administración Pública un sistema abierto, flexible y permeable a las exigencias y a los cambios en su ambiente, que le permita irse adaptando a ellos, renovándose permanentemente.
2. Desarrollar mecanismos de comunicación e información que hagan de la Administración Pública una estructura transparente donde el secreto sea la excepción y no la regla, y estimular estrategias orientadas hacia una mayor participación ciudadana en los procesos decisivos de la administración.
3. Que la descentralización sea parte constitutiva de la reforma de la Administración Pública, a fin de lograr una mayor capacidad de adaptación y respuesta a la diversidad de situaciones que se le presentan. Por ello es necesario que en cada nivel, nacional, regional y municipal se defina en qué consiste su papel como rector, promotor y regulador del desarrollo, así como la relación que debe haber entre cada uno de esos niveles en razón del buen funcionamiento de la administración como un todo.

4. Desarrollar mecanismos en la Administración Pública que la capaciten para formular, implementar y evaluar las políticas públicas en función de los objetivos, en contraste con lo que ha venido sucediendo hasta ahora que se orienta, fundamentalmente, al control y evaluación de procedimientos.

5. Crear en las diferentes dependencias unidades de evaluación estratégica, encargadas del seguimiento y evaluación de las políticas de su área y rescatar la misión estratégica del organismo central de planificación.

6. Garantizar el ejercicio de la autoridad que le ha sido conferida, evitando la intromisión privilegiada de intereses particulares que la distorsionen y/o la limiten. Para ello hay que: a) Reducir capacidad discrecional a los funcionarios para que no puedan beneficiar sesgadamente uno u otro interés, a través de la simplificación de los procedimientos administrativos, sustituyéndolos por reglamentaciones generales y sencillas, que permitan garantizar, a la vez, la sanción a sus transgresores. b) Retomar el control de la Administración. Pública sobre el ingreso, ascenso y egreso de su personal, estableciendo que esa potestad es indelegable por parte de las autoridades administrativas

7. Reducir el número de Ministerios, para lograr, entre otros, un Consejo de Ministros más operativo; pero más importante aún es que los Ministerios que existan sean eficientes y funcionales.

8. Reducir la rigidez de la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual estipula una estructura uniforme para los distintos Ministerios, obviando sus características particulares. La estructura y organización de cada uno de ellos debe dejarse a la potestad del Consejo de Ministros, mediante disposiciones de carácter reglamentario.

El otro documento es referido al “Plan Bolívar 2000”, que dio las bases para la profundización de un modelo de atención de necesidades sociales, con una estructura particular vinculada directamente a la presidencia y liderazgo del sector militar, para muchos analistas esta estrategia dio la impronta de lo que a posteriori sería el modelo administración populista de base militar.

Se define desde su estructura como “un plan cívico-militar que tiene como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país”. En tal sentido, el Proyecto estuvo dividido en tres etapas:

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

Esto fue un esfuerzo por parte del gobierno de Chávez, que estableció una relación directa con la presidencia de la República y bajo la coordinación del estamento militar lo que le ha otorgado una gran flexibilidad y disminución de controles directos, lo que le otorga una gran autonomía al proceso “es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada.(Plan Bolívar 2000 ¹³). Con respecto a la incorporación activa de los militares en los asuntos administrativos del gobierno señalan Ochoa y Chirinos (1999) “nuevos actores sociales se incorporaron al proceso de decisión. Se trata de militares e intelectuales progresistas. Los militares participan activamente a través del programa Bolívar 2000, pero además ocupan posiciones de decisión en diversas instancias del aparato publico del poder ejecutivo”...

¹³ <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/proyb2000.htm>

El Plan Bolívar 2000, se ha desarrollado básicamente a través del proyecto país¹⁴, mediante la atención directa a las necesidades de las comunidades más pobres, asistencia legal, atención médica, servicios de odontología, oftalmología, venta de alimentos, recuperación de infraestructuras escolares, carreteras y caminos. La ejecución de este plan que reviste las características de un plan de emergencia, y a pesar que está prevista dentro de los mecanismos de ejecución del plan la participación en realidad constituye un ejemplo de participación cooptada, donde los beneficiarios civiles son receptores y co-gestionarios de la ejecución de las tareas respectivas. Que han sido diseñadas en el centro de la administración. La co-gestión de estos planes han sido llevados a cabo por los llamados Círculos Bolivarianos¹⁵, UBES (unidades de Batalla electoral), Lanceros, y Vencedores, que son las estructuras que se han diseñado, a partir del registro e incorporación de la ciudadanía a los planes y programas del gobierno, programas de incorporación educativa, para el trabajo cooperativo, y actividades de organización electoral de aquellos que apoyan al gobierno. Además de ser receptores de los beneficios, cumplen actividades de control social y político y más recientemente entrenamiento militar para la reserva tal y como ya se ha referenciado en este trabajo anteriormente.

El tercer documento al que hacemos referencia es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹⁶. Uno de los aspectos distintivos de esta nueva Constitución está referido al hecho de otorgarle rango constitucional a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, tal y como se refiere a en el artículo 62, cuando se señala como un derecho político que el pueblo participe en la formación ejecución y control de la gestión pública, siendo como es, que una concepción más amplia de la democracia como esta, involucraría desde nuestro criterio, mayor participación de los ciudadanos en los asuntos políticos de la nación, el solo hecho de dar rango constitucional a este aspecto garantizaría formalmente dicha participación lo que redundaría en mayor democracia, ahora bien un acosa es la formalidad del derecho político consagrado y otra es la expresión y realización de esa participación, para que al participación sea realmente ciudadanía de plena ciudadanía no puede estar mediatizada por intereses ni oficiales ni partidistas de ninguna naturaleza, no puede haber control ni presupuestario ni de organización por parte de entes oficiales o gubernamentales, y es allí donde la participación en Venezuela bajo el manto de esta nueva Constitución ha tenido su dificultades más significativas.

Las estructuras populares de participación han sido organizadas en gran parte desde el gobierno o estructuras electorales vinculadas al gobierno en nombre de la democracia como mecanismos para salvaguardar la democracia, y mediatizadas por la adjudicación del registro y otorgamiento de becas e incorporación masiva a planes sociales educativos y de salud del gobierno nacional.

Otro aspecto de singular importancia esta referido a lo establecido en la Constitución Bolivariana, respecto a la descentralización como un principio de organización del Estado, a pesar que a constitución de 1962 consagraba el principio de la descentralización lo cual permitió que se iniciara un proceso de descentralización en Venezuela mediante la promulgación de la Ley Orgánica de descentralización delimitación y transferencia de competencias del poder público¹⁷, el nuevo texto legal lo recoge en los artículos 157, 158 y 185 donde se define a la descentralización como mecanismo de profundización de la democracia, entendido como un mecanismo de acercar el poder a la población para creación de las condiciones tendientes a aumentar el acceso y prestación de los servicios sociales así como al ejercicio de la democracia, se entiende por esto que la definición de la descentralización el llevar el poder como ejercicio a la población, idea que se ha se ha realizado mediante la organización de la sociedad para el reclamo de reivindicaciones y apoyos a políticas gubernamentales, la idea de la descentralización como traslado de competencias tanto exclusivas como concurrentes a los niveles

¹⁴ La Fundación Proyecto País (FPP) es una institución creada mediante decreto presidencial No 33, de fecha 26 de febrero de 1999, como organismo adscrito al Ministerio de la Defensa, publicado en Gaceta oficial No 36.658 del 10 de marzo de 1999, cuya misión es promocionar y financiar las actividades vinculadas al proyecto país a nivel nacional, mediante la obtención y administración de los recursos asignados atendiendo al objetivo de la Fundación Proyecto País, el Plan Bolívar 2000, se ocupa de prestar apoyo a los sectores de Educación, Salud, Áreas Sociales e Infraestructura.

¹⁵ Para ampliar véase “Círculos Bolivarianos” (registro en línea de Círculos Bolivarianos). En <http://www.venezuela.gov.ve/ns/circuitos.asp>. (fecha de consulta 19/02/2002) Estas organizaciones se han planificado desde el gobierno, para el desarrollo de las políticas sociales y apoyo, convirtiéndose en casi estructuras gubernamentales flexibles para la ejecución y control tanto político y social.

¹⁶ Segunda versión Gaceta Oficial 5.453 del 24 de marzo de 2000

¹⁷ 20-12-1989.

subnacionales y municipales se ha desplazado por una política dirigida a ciertos entes tales como los Teatros de Operaciones Sociales (TOS) adscritos a las guarniciones militares destacadas en ciertos Estados, y liderizados por el Plan Bolívar 2000 y otros programas de reivindicación social dependientes del ejecutivo nacional.

La creación de los Consejos de Planificación (artículo 166), así como el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185), apuntan a un mecanismo de decisión para la toma de decisiones entre los niveles de gobierno subnacionales y municipales de acuerdo con el poder ejecutivo, si bien el principio de colaboración y sinergia en cuanto a los planes de desarrollo son importantes y deseables, la realidad apunta a que estas estructuras de decisión se conviertan en mecanismos de control político por la vía de la asignación presupuestaria a los planes y proyectos, el mecanismo para viabilizar esta “coordinación” han sido los llamados gabinetes móviles, mecanismos que consiste en que el tren ministerial se reúne con los gobernadores y alcaldes de cada estado presididos por el vice-presidente ejecutivo del país, a objeto de discutir y aprobar o no proyectos que se presenten, en definitiva se aprueban los proyectos que tengan mas orientación de acuerdo con la política nacional de desarrollo, es decir aquellos que coadyuven a los que el gobierno nacional ha llamado desarrollo endógeno. De acuerdo a la opinión de muchos esta práctica termina de ahogar las iniciativas regionales y municipales y se lleva consigo un fuerte sesgo político.

Finalmente el último documento al que ¹⁸ hemos hecho mención es el Decreto presidencial, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional en instrumento para la Consolidación del Nuevo Estado Venezolano como órgano permanente de asesoría directa al Presidente de la República. El objeto de esta comisión es establecer las directrices, impulsar, coordinar, y evaluar el proceso de transformación del nuevo marco institucional de la Administración Pública Nacional. En concordancia con los postulados establecidos en la Constitución.

La composición de esta comisión es exclusivamente correspondiente al Gobierno, sus integrantes son los ministros de ciertas carteras clave, sin que participen directamente otras instancias sociales, económicas o políticas. La Comisión tiene como función llevar a cabo la transformación de la administración en el medio del marco de la nueva institucionalidad impuesta por la nueva constitución y de aquellas nuevas leyes surgidas del paquete de leyes (49) habilitantes que de acuerdo a las palabras de la entonces Vice-presidenta ejecutiva de la República Lic. Adina Bastidas configuran el marco institucional de la revolución.

Este decreto para la creación de la comisión en cuestión no puede verse aisladamente de dos instrumentos estrechamente vinculados a La Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁹, la cual establece los principios y bases que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública nacional y de la administración descentralizada funcionalmente. Un aspecto innovador de esta ley es el desarrollo del principio constitucional sobre la participación ciudadana en la gestión pública. Otros instrumentos son aquellos que han tenido que ver con las modificaciones en el número y creación de nuevos ministerios tal como la reforma del decreto sobre organización y funcionamiento de la administración pública central ²⁰. Chávez prometió en su campaña y en sus innumerables alocuciones, disminuir la cantidad de ministerios para hacer más flexible la administración pública sin embargo la dinámica ha llevado a que se creen más ministerios para atender las áreas clave que el gobierno ha identificado para su gestión y proyecto y visión de desarrollo del país tanto político como económico.

Conclusiones

A continuación se presentan un conjunto de conclusiones general de estas reflexiones presentadas:

1 La Administración Pública que se desprende de la puesta en marcha del proceso de transformación institucional en Venezuela liderizada por el presidente Hugo Chávez, ha introducido de manera clara cambios significativos en la organización y administración del Estado. .

¹⁸ Decreto 1.980, (Gaceta Oficial N° 37.530 del 18 de septiembre de 2002)

¹⁹ Gaceta Oficial Nro. 37.305 de fecha 17 de Octubre de 2001.

²⁰ Decreto N° 1.634 Fecha: 08 de enero de 2.002 Gaceta Oficial N° 37.362

2) El desarrollo de una profusa reglamentación y creación de instancias especializadas para el manejo de áreas clave ha sido acompañado por el desplazamiento de las mediaciones características del modelo de administración burocrático populista de los primeros 40 años de democracia en Venezuela, los partidos políticos tradicionales que le dieron autonomía política a dicha administración ha sufrido un cambio significativo, ahora la mediación es llevada a cabo por sectores militares y ciertos grupos tanto políticos como económicos. Conservando líneas tradicionales en la agregación y formulación de las demandas a la administración al estilo de la forma que ha sido característica de hacer política en Venezuela heredada de los partidos que ya fueron desplazados.

3) la creación de una gran cantidad de expectativas en la población que se vio excluida por muchos años al acceso a servicios sociales y de diversa índole ahora han servido como disparador para la organización y movilización de la población alrededor de esa nueva institucionalidad otorgándole niveles importantes de legitimidad a las acciones del Gobierno nacional. Lo cual se ha denominado participación popular.

4) Lo anterior ha servido para el establecimiento de una administración paralela a la vieja burocracia tradicional para la prestación de servicio y registro de la población lo que ha facilitado el control y la evaluación de los planes del gobierno nacional.

5) Dicha organización se ha efectuado con arreglo a una estructuración con rasgos centralizadores que le otorgan mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, evitando posibles desviaciones producto de la ejecución por parte de la burocracia tradicional. Ello ha contribuido a otorgándole del mismo modo mayor flexibilidad y mayor capacidad de adaptación a los cambios políticos que se presentan, producto de las crisis que han generado los cambios impuestos.

6) Los cambios de la administración pública y se han acompañado de una eficiente y profunda política comunicacional por parte del gobierno, mediante la optimización de los medios oficiales, tanto Televisoras estatales así como la creación de una vasta red de emisoras de radio comunitarias y periódicos para el servicio de y manejo de la información de la administración, ello acompañado de una mayor supervisión por parte del Gobierno de los medios privados de comunicación masiva mediante leyes y reglamentaciones especiales.

7) La puesta en marcha de mecanismos de coordinación de las políticas nacionales con propuestas de niveles de gobierno tanto subnacionales como municipales ha sido un elemento que orientaría a una mejor utilización de los recursos, sin embargo los criterios y procedimientos para el reconocimiento de dichos proyectos dejan cierta duda y preocupación en importantes sectores del país que consideran que dichos criterios bloquean proyectos que no estén vinculados estrechamente con las concepciones y prioridades establecidas en la política nacional.

8) el procesamiento de la crisis provocadas por las decisiones de la administración pública, no han encontrado vías satisfactorias de resolución, y han estado jalonadas más por el debate político partidista, y la polarización que en el establecimiento de estrategias expeditas que abonen al logro de una mayor gobernabilidad donde se vean representados todos los sectores que hacen vida en el país.

Referencias Bibliográficas

Córdova Jaimes, Edgar (1996). "La Reforma administrativa en Venezuela y Colombia" en *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol.1, Nro. 2, Diciembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Córdova Jaimes, Edgar (2004) "Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política –administrativa en Venezuela. En **Revista Reflexión Política**. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 nr. 11 Junio 2004

Cunill Nuria (1991) Participación Ciudadana. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela.

Chávez Frías, Hugo (1996) “Una revolución Democrática”, la propuesta de Hugo Chávez”. Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, Venezuela. http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqpol.htm (fecha de consulta 28 de febrero de 2005)

Guerrero, Omar (1999). Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Universidad Autónoma del Estado de México UAEM. Facultad de Ciencias Políticas y administración pública. Colección Xinantecalt, México DF., México.

Herrera, Rémy (2004) “¿Buena gobernanza contra buen gobierno? CNRS-Francia... Reporte escrito para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. (Ginebra), presentado por el Centre Europe-Tiers Monde y la American Association of Jurist, Enero 2004.

Izarra, William (2005) “Comandos Populares”. En rebelión. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=10761>, fecha de consulta 02 de febrero 2005.

López, Andrea (1999) “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones Para su Abordaje Conceptual”. INAP. Instituto Nacional de la Administración Pública Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68. Buenos Aires, Argentina. <http://www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/docs/reforma/ngpfinal.PDF>, (fecha de consulta 25 de febrero de 2005)

Medina Gallego, Carlos (2004). “Populismo y Neo populismo”. Instituto del Pensamiento Liberal. Colombia.: En <http://www.ipliberal.org/modules.php?name=News&file=article&sid=589>, (fecha de consulta 30 de marzo 2005).

Ochoa Haydeé, Chirinos Emilio (1999) “Tendencias de la Reforma del Estado Venezolano en el Gobierno de Hugo Chávez”. En **Revista Aportes**. Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, Argentina.

Ochoa, Haydeé, Córdova, Edgar, Leal Gleccy.(2000). “Participación y Descentralización en Venezuela” en Convergencia Revista de Ciencias Sociales Universidad Autónoma del Estado de México .Año 7 Nume..21 enero-abril.

Ormond y Löffler (1999).”Nueva Gerencia Pública ¿qué tomar y qué dejar?. En Revista del CLAD, Reforma y Democracia, nro.13. Caracas, Venezuela

Osborne, David y Gaebler Ted (1999) La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en El Sector Público.

SELA (2004). “El Buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil: nota desde la perspectiva latinoamericana”.Secretaría Permanente, Caracas, Venezuela. http://lanic.utexas.edu/_sela (fecha de consulta 20-01-2005)

Saravia, Enrique (1998) “La situación del personal de la administración”, Documentos internacionales, nro. 1 Abril .(Seminario sobre la situación del personal de la administración pública de América Latina 1997 24 y 25 de abril , Santo Domingo , República Dominicana , CLAD-PNUD Comisión Presidencial para La Reforma y Modernización del Estado.

Subero, Carlos (2000) “Afianzamiento militar, la tercera ola: empresas básicas y política exterior”. Diario el Nacional, sección Nacional y Política, Caracas, Lunes 29 de Octubre 2000.

Uharte, Luismi (2004) “Venezuela: populismo y democracia” En <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=5424> fecha de consulta 05-10 2004