

**Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias Mención Ciencias Políticas**



**LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA:
1958 - 2004. PARADIGMAS HEGEMÓNICOS DE REFERENCIA Y SUS
TENSIONES CON LA REALIDAD NACIONAL**

**Tesis Doctoral presentada para optar al Título de
Doctor en Ciencias, mención Ciencias Políticas**

Autor: Ramón Antonio Quintin Medina

Tutor: Raúl Arrieta Cuevas

Caracas, diciembre de 2012

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. El patrimonialismo y la burocracia en la organización de la administración pública. Bases conceptuales	9
CAPÍTULO II. Antecedentes históricos: las principales reformas preburocráticas de la administración pública venezolana hasta 1958	19
CAPÍTULO III. Las reformas administrativas emprendidas entre 1958 y 1989: los intentos por construir la administración burocrática en el marco de la centralidad estatal	32
1. Las reformas burocráticas y la evolución de la fórmula “Estado-céntrica”: 1958 - 1989	35
1.1 El punto de partida: la Comisión de Administración Pública (CAP) y el enfoque estructuralista de la reforma	35
1.2 La primera de las tensiones: reformas burocráticas frente a un Estado Social de Derecho que exigía más	41
1.3 Una segunda tensión: la reforma administrativa burocrática frente a la estrategia de desarrollo económico y social en el contexto latinoamericano	56
1.4 La reforma burocrática de 1969 en el marco de la “Administración para el Desarrollo”	63
1.5 La reforma administrativa de 1974: continuismo estructural-legalista y fortalecimiento de la fórmula Estado-céntrica	73
1.6 La reforma administrativa en los 80: del continuismo estructural-formalista al discurso de la reforma del Estado	84
2. Estado social, institucionalidad y reformas burocráticas: el balance de tres décadas	90
2.1 El Estado social en la encrucijada: populismo y pobreza	90

2.2 El populismo como base de legitimidad política	94
2.3 El fracaso de las reformas burocráticas	98
CAPÍTULO IV. Abriendo los años 90: el discurso de la reforma del Estado y el cuestionamiento a su centralidad	110
1. El contexto internacional: la crisis del Estado	110
2. El contexto nacional: la crisis del estado venezolano	114
3. Las dos caras de la reforma del Estado en Venezuela	119
3.1 Las reformas políticas (1984-1993): el proyecto de la COPRE	119
3.2 La otra cara de la reforma del Estado: el ajuste económico estructural y las privatizaciones	137
CAPÍTULO V. El quinquenio 1994-1998. Las reformas del Estado de segunda generación: un intento de corrección de los desajustes de las reformas de mercado	144
1. El contexto durante la primera etapa del gobierno de Caldera: crisis financiera, regulación económica y reforma fiscalista de la administración pública	144
1.1 Enfoque, contenido y conducción de la reforma administrativa	145
1.2 Obstáculos a la reforma administrativa, ¿causas del fracaso?	150
2. La segunda etapa del gobierno de Caldera: apertura económica y reformas de segunda generación	154
CAPÍTULO VI. Una mirada internacional: la irrupción de un paradigma posburocrático para la reforma del sector público	164
1. Las fuentes teóricas y conceptuales de la Nueva Gestión Pública	165
2. Límites y alcances de la NGP	171
3. Las condiciones de viabilidad e implicaciones institucionales de la NGP	175

3.1 El tránsito desde una administración pública autorreferenciada y orientada al procedimiento, a una orientada a la gestión por resultados y la <i>accountability</i>	175
3.2 El tránsito desde una administración pública jerarquizada y "antidiscrecional" a una sustentada en la autonomía macro y micro organizacional	178
3.3 El tránsito desde una administración pública sustentada en la asignación lineal y autoritaria de responsabilidades y recursos a una basada en contratos de desempeño que establezcan derechos y responsabilidades recíprocas	184
3.4 El tránsito desde una administración pública que provee servicios públicos bajo régimen de monopolio a una que promueva la provisión de servicios bajo régimen de competencia	185
4. Procesos técnicos de las reformas sustentadas en la NGP	187
4.1 Formulación de planes institucionales, resultados e indicadores de gestión	188
4.2 Introducción de la figura de compromisos de resultados	190
4.3 Estrategias y modalidades de evaluación del desempeño	190
4.4 Administración de incentivos por desempeño	192
4.5 Condiciones y modalidades del <i>accountability</i> o rendición de cuentas	193
CAPÍTULO VII. La Constitución de 1999: nuevas bases institucionales, viejas prácticas de reforma	195
1. La nueva institucionalidad del Estado venezolano: la Constitución de 1999	195
1.1 El Estado social en la Constitución de 1999	196
1.2 La división del poder público: del sistema tripartito al pentapartito	198

1.3 Reformulación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo	202
1.4 Los fundamentos del nuevo paradigma de gestión pública en la Constitución de 1999	206
1.5 Bases constitucionales de la descentralización territorial	208
2. Persistencia de las viejas prácticas de reforma administrativa: 1999-2004	213
2.1 Las reformas iniciales del nuevo gobierno: 1999-2001	214
2.2 El nuevo rostro (formal) de la administración pública: las reformas 2001-2004	218
CAPÍTULO VIII. La figura de las “misiones” ante la nueva centralidad estatal: ¿más allá del gerencialismo y la burocracia?	222
1. El contexto	222
2. La naturaleza orgánica de las misiones	226
3. El impacto de las misiones	234
4. Una mirada a las misiones desde una perspectiva ética	238
4.1 Dos problemas en la relación ética - política	239
4.2 El “problema weberiano” en la gestión de las misiones	242
CONCLUSIONES	246
BIBLIOGRAFÍA	260

INTRODUCCIÓN

El análisis de las reformas de la administración pública en Venezuela, en particular de aquellas que se inician a partir de 1958 junto al esfuerzo de la construcción democrática, muestra una gran diversidad de enfoques, estrategias y objetivos, dando origen a una variedad de trabajos y reflexiones críticas tanto desde el campo de la academia como el de la consultoría. Existe, ciertamente, una historia previa de transformaciones administrativas, pero el registro documental revela esfuerzos más bien puntuales y sectoriales, en particular en el complejo ámbito de las finanzas públicas.

Este trabajo, a través de la revisión de las sucesivas experiencias de reforma administrativa emprendidas en Venezuela desde 1958 hasta 2004¹, año este último en el que aparentemente se consolidan las misiones como una nueva modalidad de organización y provisión de servicios sociales, pretende identificar, explicar y analizar tres órdenes de tensiones que han limitado los resultados previstos por dichas reformas. La primera tensión se produce entre las estrategias y propósitos basados en el paradigma burocrático de gestión que han adoptado los proyectos reformistas, de un lado, y la percepción de demanda creciente de *management* público por parte de ciertos estamentos de la sociedad para una mayor eficacia tanto del Estado social como de las políticas estructuralistas de gobierno en cada circunstancia, del otro. La segunda tensión (o conflicto de propósitos) se observa entre la racionalidad técnica y normativa que intentan imprimirle los especialistas “reformadores” en general a las reformas emprendidas, y la

¹ Se estableció este límite temporal aun reconociendo que la reforma es un proceso ininterrumpido. Incluso se harán eventualmente algunas referencias a sucesos ocurridos después del 2004. Por otra parte, el trabajo se centra mayormente en el estudio de las propuestas y acciones acaecidas en cada período constitucional de gobierno, ya que en cada uno de estos se manifiestan proyectos e interpretaciones específicos de la relación Estado-sociedad, no obstante la continuidad partidaria en muchos de los casos.

racionalidad política –en términos weberianos– que tiende a predominar en los agentes de gobierno y los dirigentes corporativos, públicos y privados, quienes le imprimen un sello clientelista a la gestión de los asuntos públicos estatales. Por último, una tercera tensión resulta de una iniciativa de amplia difusión que crea un tipo de organismo desprovisto de las restricciones burocráticas tradicionales –las misiones– pero también desprovisto de criterios de gestión pública y de mecanismos para el escrutinio social.

Las limitaciones –y, en ocasiones, abiertos fracasos– respecto a los resultados alcanzados por cada uno de los proyectos de reforma desarrollados en el período bajo análisis, se consideran tales en referencia a la consecución de los propósitos u objetivos que se planteaban. Sin embargo, es posible definir un referente más trascendente –pero también más elusivo a los efectos de la evaluación– relacionado con la finalidad última de las reformas (no siempre declaradas), a saber, el impacto que tienen en la calidad de vida de la población en general –expresado, por ejemplo, en la calidad de los servicios públicos–, y en su contribución al logro del desarrollo económico y social. En los casos analizados, no habrían al parecer éxitos notables que mostrar. La evolución democrática, en cambio, puede considerarse un logro trascendente al cual contribuyó el proceso de descentralización, ya en el marco del enfoque de la reforma del Estado, aun cuando desde sus inicios ha debido enfrentar importantes dificultades financieras y políticas.

Nuestra conclusión está centrada en la necesidad de completar, en lo que corresponde, el modelo burocrático, de superar el enfoque predominantemente autorreferenciado de la reforma administrativa y de abrirla hacia una perspectiva que sostenga que un buen gobierno y una buena administración son tales en la medida que estén dotados no solo de los atributos propios del moderno *management* (flexibilidad y dinamismo, entre otros) para responder a un mundo cada vez más globalizado y

complejo, sino también que sean responsables y transparentes, con todo lo que implica para la actualización de la democracia. Ello supone que el gobierno y la administración deben ser controlados, pero controlados también por sus resultados y, a la vez, por el ciudadano al que debe su existencia misma.

Cabe advertir que el trabajo tiene como eje central la Administración Pública (en tanto objeto de la Ciencia Política como disciplina), así como los contenidos y estrategias en torno a su reforma, aun cuando se reconoce, como en todo fenómeno social complejo, la confluencia y utilización de otras disciplinas, tales como el Derecho, la Sociología y la Teoría Política, en especial para explicar las múltiples determinaciones que ofrece el contexto. Sin embargo, no teoriza ni aborda la crítica ni la problemática en profundidad que gira alrededor de temas y fenómenos que sirven de soporte explicativo: patrimonialismo, burocracia y “posburocracia”, aunque la tentación de hacerlo se asomó en cada aproximación a tales conceptos.

El plan de exposición de la tesis se distribuye en ocho capítulos, cuyos contenidos se resumen a continuación:

Capítulo I. Las formas patrimonialistas y burocráticas de la administración pública venezolana. Bases conceptuales

En este capítulo se destacan los esfuerzos por construir la llamada “administración pública burocrática” en Venezuela, en el sentido weberiano del término, consistente con el tejido institucional democrático que se intenta forjar en el país al finalizar la década de los 50, pretendiendo trascender los resabios de “administración patrimonialista” que aún existían. El capítulo caracteriza conceptualmente uno y otro tipo de administración, fundamentándose principalmente en los planteamientos de Max Weber, y

precisa el significado de la reforma administrativa como proceso dirigido a materializar tal esfuerzo.

Capítulo II. **Antecedentes históricos: las principales reformas preburocráticas de la administración pública venezolana hasta 1958**

Se revisa de manera general la evolución de la administración pública del país bajo una perspectiva lineal, desde su independencia política de España en 1811 hasta 1958, destacando las diversas iniciativas puntuales de cambio que se emprendieron a lo largo de este período, especialmente en el ámbito de las finanzas públicas, cuyo propósito consistía en incorporar elementos de racionalidad técnica a una gestión pública dominada en los hechos por formas preburocráticas y patrimonialistas de administración. En el recuento evolutivo se precisan, además, los principales hitos históricos que determinaron algunos de los puntos de inflexión más importantes en materia institucional.

Capítulo III. **Las reformas administrativas emprendidas entre 1958 y 1989: los intentos por construir la administración burocrática en un marco de centralidad estatal**

El capítulo analiza las diferentes experiencias de reforma administrativa que se desarrollan entre 1958 y 1989, sustentadas todas, al menos referencialmente, en el paradigma burocrático de organización, y cobijadas por un contexto sociopolítico nacional e internacional signado predominantemente por una matriz Estado-céntrica. En Venezuela, dichas referencias se expresan en el proyecto constitucional de Estado Social de Derecho, por una parte, y en la estrategia “estructuralista” de desarrollo económico y social, por la otra. Ambos desvirtuados tanto por las prácticas

populistas como por el efecto negativo de los ciclos de los precios internacionales de los hidrocarburos, derivando en los rasgos institucionales del llamado “petroestado”. En este capítulo se describen y analizan las “tensiones” entre los propósitos últimos de los proyectos de reforma administrativa, esto es, organizar y regular el gobierno y la administración pública mediante las fórmulas tradicionales de la burocracia weberiana, y las exigencias de *management* público que impone una realidad social y económica crecientemente compleja. También se destacan los sesgos y limitaciones de las reformas burocráticas, atribuidos en alguna medida a los partidos políticos gobernantes al imponer prácticas “neopatrimonialistas” o clientelistas de administración, originando así un segundo frente de tensiones.

Capítulo IV. **Abriendo los años 90: el discurso de la reforma del Estado y el cuestionamiento a su centralidad**

En este punto se describen los contenidos del discurso emergente de la reforma del Estado, tanto del que se perfila en el panorama internacional como consecuencia de la crisis financiera mundial de los años 80, como del que se construye en Venezuela como respuesta a la crisis de legitimidad del sistema político. En su esencia, el proyecto hegemónico de reforma estatal cuestiona la centralidad estatal y pretende impulsar fórmulas de mercado sustentadas en gran medida en el Consenso de Washington, formalizado en 1990. Sin embargo, la reforma del Estado emprendida en Venezuela muestra dos “caras”, que se describen en este capítulo: la de las reformas políticas e institucionales propuestas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, por un lado, y la de las reformas económicas emprendidas por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN, por el otro, hasta la interrupción de estas últimas como consecuencia de la dramática crisis política, cuyo punto más álgido se presenta en 1993.

Capítulo V. **El quinquenio 1994-1998. Las reformas del Estado de segunda generación: un intento de corrección de los desajustes de las reformas de mercado**

Se describen y se analizan en este capítulo las reformas llamadas de “segunda generación” realizadas en Venezuela entre 1994 y 1998, coincidiendo en muchos aspectos con aquellas que se emprendieron en otros países y que intentaban ir “más allá del Consenso de Washington”. Se aborda particularmente el esfuerzo de reforma de la administración pública venezolana llevado a cabo durante este período, la cual no solo reproduce en gran medida la dinámica y estrategias de las reformas burocráticas que la habían precedido, sino también los sesgos y limitaciones que las condujeron al fracaso, no obstante los logros parciales alcanzados en algunas áreas.

Capítulo VI. **Una mirada internacional: la irrupción de un paradigma posburocrático para la reforma del sector público**

En este capítulo se describen las bases teóricas y las características del nuevo paradigma “posburocrático” de organización y funcionamiento de la administración pública que emerge en el plano internacional: el *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP), surgido originalmente en el mundo anglosajón y extendido luego a países con disímiles tradiciones jurídicas y culturales. Se explican las principales “rupturas” que supone este paradigma en relación con el modelo burocrático, al centrarse en los resultados de la administración más que en sus procedimientos, en la “*accountability*” o rendición de cuentas, en la autonomía de los organismos o “agencias” que suministran servicios públicos, en la relación contractual entre los órganos políticos y las entidades operativas, expresada en compromisos de desempeño, y en la competencia y desmonopolización de los servicios

que se entregan al usuario. Se exponen, a su vez, los requisitos, procesos y herramientas necesarias para llevar adelante una reforma sustentada en la NGP, comenzando por la elaboración de planes estratégicos e indicadores de gestión.

Capítulo VII. La Constitución de 1999: nuevas bases institucionales, viejas prácticas de reforma

Se describe en este capítulo la nueva institucionalidad del Estado consagrada en la Constitución de 1999, acentuando las bases normativas del Estado Social de Derecho que ya habían sido contempladas en la Constitución de 1961. Se revisa, asimismo, el nuevo esquema “pentapartito” de división de poderes, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la expresión jurídica de algunos de los componentes del paradigma emergente en materia de gestión pública, descrito en el capítulo precedente, y las bases constitucionales de la descentralización territorial. Por otro lado, en materia de reforma administrativa, se destaca la persistencia de las viejas prácticas, con sus mismos sesgos y limitaciones que en el pasado.

Capítulo VIII. La figura de las “misiones” ante la nueva centralidad estatal: ¿más allá del gerencialismo y la burocracia?

En este capítulo se analiza la figura de las “misiones” en tanto modalidades *ad hoc* de organización y funcionamiento públicos, creadas a partir de 2003 con el fin de atender en el corto plazo, de manera expedita, masiva y flexible, algunos de los problemas más sensibles del sector social, los que a través de la burocracia tradicional difícilmente podían ser resueltos, al mismo tiempo que se intentaba dar respuestas a una coyuntura político-electoral. Sin embargo, no serían resueltos los rezagos administrativos que

existían en otros ámbitos de la administración gubernamental y tampoco las misiones llegarían a ser una respuesta a los problemas de gestión que arrastraba el sector público venezolano, al menos no durante los dos primeros años de operación de esta figura.

Conclusiones

En las conclusiones del trabajo se plantea la necesidad de trascender el enfoque burocrático autorreferenciado, así como sus recurrentes reduccionismos estructuralistas y formalistas con que se han revestido las distintas experiencias de reforma administrativa. Pero también se plantea evitar la tentación gerencialista de replicar en los ámbitos públicos estatales los criterios, las prácticas y los fines propios de la empresa mercantil privada. En esta perspectiva, la agenda de reformas de la administración pública venezolana, basada en sus líneas esenciales en una vertiente “publicista” de la Nueva Gestión Pública, requeriría considerar el fortalecimiento del modelo burocrático en el ámbito del “núcleo estratégico del Estado”, es decir en el contexto ministerial y en otros organismos en los que se expresa el poder coercitivo estatal. Dicha agenda debería incluir, además, la sustracción de su esfera de las actividades operativas, tal como se ha hecho con las entidades descentralizadas funcionalmente y con las misiones sociales, pero introduciendo, en estas últimas, prácticas de gestión estratégica y de evaluación de sus resultados, de modo de facilitar la materialización del principio de la transparencia de la gestión pública y del ejercicio de modalidades de rendición y exigencia de cuentas, cuestiones claves en aras de una gestión más democrática y responsable y que, incluso, pudieran dar un vuelco institucional a la figura *ad hoc* de las misiones, creadas bajo el gobierno de Hugo Chávez.

CAPÍTULO I

Las formas patrimonialistas y burocráticas de organización de la administración pública. Bases conceptuales

Tan solo fue a finales de los años 50 cuando se formuló en Venezuela un planteamiento más o menos integral y consistente –o al menos no fragmentado ni aislado– de transformación del aparato gubernamental, que llegó a conformar el primer esfuerzo deliberado de reforma administrativa², enfocado en el ámbito de la administración pública nacional. Este impulso reformista continuará en las décadas siguientes, modificando el énfasis en sus propósitos últimos (en su primera versión, por ejemplo, se trataba de contribuir a la eficiencia administrativa, luego, en los años 70 y 80, al desarrollo económico y social, y a la gobernabilidad democrática durante los 90), sus estrategias (ya sean por imposición o participativas) y en sus contenidos (la administración en sí, la regionalización, la descentralización, las instituciones políticas y jurisdiccionales o la infraestructura social), pero todas estas reformas tendrán como constante las referencias más o menos implícitas al paradigma burocrático en lo que hace a la organización y funcionamiento de la estructura gubernamental. Es decir, durante más de 40 años, el enfoque de la reforma de la administración pública ha estado sustentada en la formalización institucional –en sintonía con el esfuerzo de construcción y fortalecimiento de la democracia– , o en lo que Manning y Shepherd (2009) llaman el “debido proceso”³.

² En lo sucesivo se usarán indistintamente los conceptos de reforma, transformación o cambio administrativo para aludir a un mismo proceso. Posteriormente, durante los años 90, se adoptaría en muchos países el concepto de “modernización” en sustitución del de “reforma”.

³ Estos autores sostienen que “la preocupación por el *debido proceso* y la continuidad institucional enfatiza el rol de las instituciones de servicio público como una limitación cuasi-constitucional que asegura la adhesión de las instituciones políticas a los requerimientos constitucionales y legales”

La “reforma administrativa”, a diferencia de la “reforma del Estado” que se emprendió a fines de los años 80 tanto en Venezuela como en el resto de Iberoamérica, es entendida, en este caso, como un proceso de intervenciones acotadas exclusivamente a la administración pública⁴. Tales intervenciones se orientan a modificar la organización, el funcionamiento, los procedimientos y, sobre todo, el comportamiento de la variedad de agentes que integran la administración. Obviamente se parte de un determinado modelo conceptual, el cual le da sentido a las políticas e instrumentos que serán desplegados en dicho proceso de cambios. Esto significa que la reforma debe dotarse previamente de un “un compendio de valores e ideas que producen una propuesta de intervención que sirve para diagnosticar la realidad y proponer posibles soluciones. Las políticas serían el conjunto de disposiciones con las que se pretende transformar cada parte de la institucionalidad administrativa (el servicio civil, las estructuras, los procedimientos de toma de decisiones o las relaciones con los ciudadanos)... los instrumentos serían las técnicas, prácticas y herramientas metodológicas con las que se pretende hacer efectiva una política” (Echebarria, 2000: 86).

En cuanto a sus propósitos, la reforma administrativa, en su sentido más restringido, puede ser reducida a la mera simplificación de trámites y

(Manning y Shepherd, 2009). Preocupación que impulsó las reformas burocráticas en el siglo XIX en gran parte de los países que, según estos autores, hoy integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁴ La administración pública puede ser conceptualizada de muchas maneras, lo que muestra que aún no se ha llegado a un consenso acerca de su alcance. Tampoco hay una ortodoxia respecto a su campo de estudio. Sin embargo, en este trabajo se la entiende a la vez como una práctica (procesos, funciones, actividades) y como un aparato (organismos, instituciones), que se encuentran en la esfera de la rama ejecutiva de la organización del Estado, ya sea en el nivel nacional, estatal o local. Coincidimos, en tal sentido, con las perspectivas de Dimock (1962) y de Simon *et al.* (1967:7). Estos últimos sostienen que ella se ocupa solo de las actividades que entran en el campo ejecutivo o administrativo, de los gobiernos nacionales, estatales y locales, así como por juntas y comisiones independientes, corporaciones gubernamentales, etc., excluyéndose las ramas legislativa y judicial, ya que suponen problemas especiales.

procedimientos y a la aplicación de técnicas organizacionales (de hecho, así se abordó en sus etapas iniciales). En un sentido más amplio, puede ser entendida como el esfuerzo de posicionar la institucionalidad de la administración pública en estrecha relación con el rol del Estado y la legitimación democrática (Echebarria, 2000: 83-84).

A fines de los años 50, luego de la caída de Marcos Pérez Jiménez, y con ello el fin de la larga “dictadura liberal”⁵, se inicia en Venezuela la reforma administrativa –en su sentido más restringido– dotada de un marco conceptual similar en algunos aspectos a las reformas de las administraciones europeas a partir de la Revolución Industrial en el siglo XIX, cuando se inaugura lo que Max Weber denominó “dominación racional-legal”, continuada en los Estados Unidos a comienzos del siglo XX y adoptada por algunos países de América Latina entre los años 20 y 30⁶. Destaca el hecho de que tales experiencias históricas de reforma estuvieron sustentadas en estrategias dirigidas a fortalecer las garantías individuales frente al poder del Estado, en el marco de la llamada democracia liberal⁷. De ahí surge la denominación de “modelo garantista” de reforma⁸, aunque se ha generalizado más el concepto de “reformas burocráticas”, al que se aludirá en lo sucesivo.

⁵ Ver, al respecto, la perspectiva de Germán Carrera Damas, en Hernández (2009: 14).

⁶ En América Latina, la misión norteamericana Kemmerer, que asesoró a los gobiernos de Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en las décadas de los 20 y 30, realizó reformas administrativas que incluyó la creación de las Contralorías Generales de la República, la implantación de sistemas presupuestarios y contables, y formuló recomendaciones monetarias y bancarias (Orellana, 2009). Brasil inició la “reforma burocrática” en el año 1936 (Bresser Pereira, 1999).

⁷ Ver, al respecto, la concepción sostenida por Sartori (1987), entre otros autores.

⁸ El “modelo garantista” de reforma está arraigado a los ideales de libertad y justicia del Estado liberal, que se trasladan a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la administración pública. Pretende alcanzar la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas (Echebarria, 2000: 87). La clasificación de los tipos de reforma administrativa que refiere al modelo garantista distingue, además, los modelos eficientista, contractualista y servicial.

En efecto, una vez sustituida la dictadura de Pérez Jiménez, la emergente élite gobernante se propuso transformar el tipo de administración pública que había predominado hasta entonces en Venezuela, que en muchos aspectos se correspondía con lo que Max Weber (1964) denomina – en el marco de su tipología de las formas de dominación– “administración patrimonialista”⁹, y construir en su lugar la llamada “administración pública burocrática”¹⁰. Este esfuerzo de construcción era consistente con el tejido institucional republicano de la democracia representativa que se estaba modelando, así como con la forma que adoptaría el capitalismo industrial en Venezuela a partir de los años 60. Sin embargo, dicha consistencia de la administración no lo era tanto en relación con el intento de materializar el Estado Social de Derecho, tal como se consagraría en la Constitución de 1961¹¹, dadas las limitaciones intrínsecas del paradigma burocrático para hacer frente a los crecientes y complejos requerimientos que presenta la gestión estatal en materia social, política y económica.

Recordemos que la administración patrimonialista fue una expresión

⁹ Ver, también, Bendix (1969: 316-340).

¹⁰ Adoptamos la calificación de “administración pública burocrática”, que se corresponde con lo que algunos autores llaman “visión ortodoxa” de la administración pública. “Esta visión se remonta a las primeras iniciativas de la administración pública estadounidense para estructurarse, hacia 1870, como reacción al patrimonialismo, y posteriormente, en 1939, con la Comisión Brownlow, que sentó las bases del *welfare state* estadounidense contemporáneo y alcanzó una sólida tradición en la disciplina” (Falcão, 1997: 139). Un reconocido exponente de esta perspectiva es Woodrow Wilson, quien afirmaba que las *cuestiones administrativas no son cuestiones políticas* (Wilson, 1887), seguido por los fundadores de la administración pública moderna, a partir de las obras de Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White, entre otros.

¹¹ El modelo garantista de reforma no está orientado a realizar propiamente los derechos sociales ni a responder a las exigencias de un Estado interventor en lo económico, de manera que dicho modelo no era una referencia válida para Venezuela, cuyo Estado debía ejercer más bien una acción positiva y conformadora para que los derechos sociales se concretaran (ver, Prats, 1987: 177-209). Por consiguiente, insistimos en emplear el concepto de “administración o reforma burocrática”, que refleja los “arreglos” sustentados en el modelo weberiano, y que ha pretendido, con magros resultados, servir al Estado Social de Derecho y a las políticas desarrollistas de los años 60.

típica de la Europa medieval y adquiere presencia plena en las monarquías europeas absolutas y precapitalistas de los siglos XVI al XVIII. Según Weber (1964), el patrimonialismo es una forma de régimen posfeudal que se basa en la tradición, la sucesión hereditaria o la autoridad carismática de quien ejerce la dominación. Su característica más esencial consiste en confundir el patrimonio público con el patrimonio privado del gobernante, quien, a su vez, asigna los cargos públicos con arreglo a lealtades personales, vínculos familiares, origen de clase, etc. Por lo mismo, ofrece probabilidades lucrativas al titular del poder político y su cuadro administrativo, integrado más por “servidores” o “cortezanos”, “favoritos del señor”, que por funcionarios profesionales. Por otra parte, el gobernante tiende a erigirse en protector y benefactor de las masas, estableciendo una relación de tipo patriarcal, basada en la fidelidad personal.

Estos rasgos patrimonialistas han perdurado en muchas sociedades capitalistas latinoamericanas, incluyendo la venezolana, ya bien avanzado el siglo XX, en las que gobiernos personalistas transformaron los Estados en cotos privados de quienes ejercían el poder¹². El gobernante, ya sea presidente o dictador, solía rodearse de instituciones formales de una democracia (por ejemplo, parlamentos, tribunales) e incorporar procedimientos y bases técnicas a la gestión de las finanzas públicas, pero se reservaba, de hecho, decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel o función de gobierno; determinaba la fuente de los recursos, los criterios para su afectación y quién podía disponer de ellos. Oszlak (1975), refiriéndose al gobierno dominicano de Joaquín Balaguer, destaca que “en cada uno de estos procesos puede advertirse una intervención altamente discrecional de la presidencia, a pesar

¹² Con frecuencia, la Ciencia Política ha utilizado, para designar este tipo de gobierno, el término de “autoritarismo tradicional” (por ejemplo, el *trujillismo* dominicano, el *somozismo* en Nicaragua, la Cuba de Batista), pero, en opinión de Oszlak (1975), pareciera ser menos preciso que el de “régimen patrimonialista”.

de que paralelamente existe un cuerpo de normas e instituciones formales que fijan puntillosamente atribuciones y procedimientos a contrapelo de los comportamientos reales”. Oszlak (1980: 43) también refiere que los “contextos patrimonialistas exhiben un bajo grado de organización y activación de la sociedad civil, sobre todo de los sectores populares..., el reducido peso y escasa organización corporativa de la burguesía hace posible una relación con la misma basada en lealtades particularistas e incorporación cooptativa de sus integrantes a las posiciones de poder”. Por lo tanto, bajo esta perspectiva, el supuesto “atraso técnico” de la burocracia pública en una administración patrimonialista, tales como la ausencia de una carrera administrativa, o de sistemas técnicos de administración de personal, o de adecuados sistemas de formulación presupuestaria y de control de las finanzas públicas, debería interpretarse más bien como una omisión racional que sirve a los objetivos tanto del gobernante como de su “corte”.

Asimismo, los rasgos de la administración patrimonialista resultarían incompatibles con los requerimientos institucionales del capitalismo industrial que se desarrolla en el siglo XIX, ya que para éste es esencial que exista no solo una clara separación entre Estado y mercado, sino también un Estado sometido a reglas institucionales efectivas y a procedimientos administrativos que garanticen el régimen de libertades y comportamientos gubernamentales previsibles. Por otra parte, la administración patrimonialista tampoco sería compatible con lo esencial de una democracia, incluso en su sentido más etimológico, ya que esta solo puede ser efectiva cuando la sociedad civil, formada por ciudadanos, se distingue del Estado a la vez que lo controla, esto es, cuando lo público y lo privado constituyen esferas separadas, tanto como las del político y del funcionario (Bresser Pereira, 1999:50).

La administración pública burocrática, por su parte, es caracterizada aquí a partir de los clásicos principios administrativos de Henry Fayol (1973) y, sobre todo, de los planteamientos que desarrolla Max Weber (1964) sobre

la burocracia, a contrapelo de la administración patrimonialista¹³. Así, los rasgos más distintivos de este tipo de administración son los siguientes:

- Existencia de un centro definido de poder; planificación centralizada, sin la participación de los ejecutores ni de los usuarios (separación entre concepción y ejecución).
- Estructuras jerárquicas rígidas y autoritarias, basadas en la unidad de mando y orientadas hacia el cumplimiento de metas establecidas normativamente.
- Acciones estandarizadas, basadas en normas (“paradigma antidiscrecional”).
- División del trabajo; la eficiencia se obtiene por simple repetición de las tareas; clara delimitación de funciones y responsabilidades.
- Fragmentación de las operaciones con base en la especialización del saber y en programas normativos establecidos verticalmente.
- Control cultural sobre sus miembros a través del establecimiento de patrones de conducta uniformes.
- Control formal sobre las personas y sus actividades a través de la supervisión y con base en normas y estándares previamente definidos.
- Evaluación auto-referida de las metas organizacionales, y normas definidas internamente en las organizaciones.
- Neutralidad tecnocrática; impersonalidad en los juicios; los funcionarios responden neutralmente a los políticos.

¹³ Son muchos los autores que han caracterizado la burocracia, con coincidencias sustanciales entre ellos. Destaca el trabajo de Richard Hall (1962, citado por Heady, 2000: 108), quien ha hecho una tabla según las enumeraciones proporcionadas por autores como Weber, Litwak, Friedrich, Merton, Udy, Heady, Parsons y Berger. Sin embargo, se elaboró, a los efectos de este trabajo, una lista con base en los autores indicados.

- Selección del personal con base en la utilidad técnica: las tareas son asignadas en virtud de capacidades objetivamente demostradas (concursos públicos de ingreso).
- Motivación por la remuneración y por el ascenso en la jerarquía (promociones); los administradores se profesionalizan y siguen carreras estables, surgiendo con ello el servicio civil o carrera administrativa.
- Espíritu de cuerpo como condición para la armonía y la unidad; se erradica la discrepancia.
- Formalismo como estrategia de supervivencia de las organizaciones y de la preservación de intereses.

Estos rasgos contribuirían a materializar lo que suele considerarse como las premisas manifiestas de la administración burocrática, a saber, el logro de una mayor racionalidad técnica y eficacia en la gestión de los asuntos públicos, el fortalecimiento de la legitimidad del Estado y la garantía de seguridad jurídica al ciudadano en su actuación frente al poder público.

Cabe precisar, sin embargo, que esta forma de administración ha estado mayormente consustanciada, casi desde los orígenes del Estado moderno, con los valores esenciales del Estado democrático-liberal decimonónico¹⁴. No obstante, sus rasgos centrales, aunque adaptados a las nuevas circunstancias, también han pretendido erigirse como la base de la organización del Estado Social de Derecho¹⁵ que comienza a configurarse

¹⁴ Según García Pelayo (1977: 26), los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio.

¹⁵ El concepto de Estado Social se diferencia del de Estado de Bienestar o *Welfare State* en que este último se refiere a “una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social; es un concepto mensurable en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales”; el Estado Social, en cambio, “se refiere a los aspectos totales de una configuración

tanto en Europa, en la década de 1930, como en los países latinoamericanos que pretendieron adoptar esta forma de Estado¹⁶. Este hecho se revela, al menos en el ámbito latinoamericano, en el contenido de los programas de reforma administrativa que se adoptaron a partir de los años 60¹⁷. En efecto, la diversificación y la complejidad organizativas que traían consigo la creciente intervención estatal en la sociedad, la extensión progresiva de la actividad administrativa y la aparición de nuevos problemas dentro de la esfera estatal que antes caían fuera de su atención, solían ser atendidas principalmente con arreglo a la razón técnica y sustentadas en estructuras administrativas formales, jerarquizadas y sumisas al poder político¹⁸, de manera que permitieran garantizar la cohesión y la autoridad del gobierno en su conjunto. Por otro lado, la posterior ampliación de la flexibilización de la “autoridad funcional” y la adopción parcial de los principios del *management* a la gestión estatal contribuyeron a la transformación de ciertos ámbitos de la burocracia estatal en “tecnoburocracia”¹⁹ (García Pelayo, 1977: 97). Así, el carácter instrumental de la administración pública en su relación con las instancias políticas se veía, en teoría, reforzado. Las disfuncionalidades o “patologías” administrativas, referidas principalmente a la incapacidad de la administración pública para responder con eficiencia y eficacia a los nuevos

estatal” (García Pelayo, 1977:14), aunque la función de bienestar sea uno de sus componentes centrales.

¹⁶ El Estado Social de Derecho se consagra formalmente en Venezuela en la Constitución de 1961, aunque la Constitución de 1947 ya contenía disposiciones en este sentido.

¹⁷ Ver, entre otros, Castañeda y Cunill (1979), Pérez Salgado y Valdés (1984), Rodríguez Mena (1975).

¹⁸ Es el caso de la corriente de los años 60 llamada “Administración para el desarrollo” (ver Castañeda y Cunill, 1979:95).

¹⁹ El concepto de tecnoburocracia, en este caso, está asociado al de tecnoestructura, en el sentido que le da Galbraith. Alude a la transferencia de la capacidad de decisión desde las instancias jerárquicas superiores a aquellas que, estando situadas en niveles formales inferiores, están en capacidad real de determinar el contenido de una decisión en función del problema planteado en cada circunstancia (García Pelayo, 1977: 32). Implica, en definitiva, la existencia de un cuerpo de funcionarios que dispone de poder propio, al punto de que Bresser Pereira (1981) le atribuye polémicamente la condición de clase social.

cometidos estatales, se entendía que solo podían ser corregidas mediante reformas que no transgredieran el orden burocrático. Las reformas administrativas, en consecuencia, eran reformas “en” y no “de” la burocracia gubernamental, criterio que persistió en muchos países hasta muy avanzada la década de los 80.

La distinción entre la administración patrimonialista y la administración burocrática ha contribuido a establecer una periodización típica de los procesos de reforma administrativa. De hecho, Venezuela ha experimentado, en cierta medida, una fase “preburocrática” o patrimonialista de administración, que culmina a fines de los años 50, y otra “burocrática”, que se inicia a continuación. Se enfatiza en la expresión “en cierta medida”, ya que algunos rasgos de la administración patrimonialista han coexistido con los de la administración burocrática más allá de los años 60, aunque con ciertas variantes. De igual modo, formas burocráticas en algunos ámbitos de la administración pública se manifestaron desde mucho antes de los años 50, especialmente en el área de las finanzas públicas. En todo caso, la caracterización de dichas fases se sustenta en el predominio de expresiones típicas de una y otra forma de administración, en especial de las que se refieren al manejo y al control de las finanzas públicas y al grado de profesionalización de los funcionarios públicos. Se describirá, a continuación, y de manera general, el trayecto histórico de ambos tipos de administración pública y los diversos intentos por reformarla en sus respectivos contextos²⁰, con el propósito de puntualizar los antecedentes del período en el que se centra el presente trabajo: el que va de 1958 a 2004.

²⁰ No se pretende efectuar una investigación exhaustiva de la administración patrimonialista en el país, ya que ello supondría un análisis sociopolítico e histórico que trascendería los límites de este trabajo. Solo se relevan algunas de sus expresiones que fundamentarían el alcance y sentido de las reformas administrativas burocráticas a partir de los años 60. El abordaje de estas últimas se efectúa con mayor rigor analítico y descriptivo.

CAPÍTULO II

Antecedentes históricos: las principales reformas preburocráticas de la administración pública venezolana hasta 1958

Los esfuerzos por reformar la administración pública venezolana han sido documentados desde el mismo momento en que se logra la independencia política de España, aun cuando tales esfuerzos hayan sido aislados, fragmentarios y casuísticos. Las serias y persistentes dificultades que debió enfrentar la organización del Estado, las finanzas públicas y la estructura político-territorial del país durante el siglo XIX estuvieron fuertemente signadas, desde un comienzo, por las campañas militares contra la corona española y, posteriormente, por las pugnas centro-federales y los frustrados intentos por ordenar la hacienda pública nacional. Las dimensiones del aparato administrativo eran contenidas por la escasez crónica de recursos, por la falta de personal capacitado para atender los asuntos públicos y, como telón de fondo, por la doctrina del liberalismo económico asentada temprana y contradictoriamente en el país²¹.

Así, durante el período que transcurre entre 1810 y 1830 se promulgan textos fundamentales que revelan una sinuosa trayectoria institucional: en la efímera Constitución Federal de 1811 se consagró un sistema administrativo

²¹ El 10 de abril de 1834 marca el inicio del liberalismo económico en el país. En esa fecha se promulgó la Ley de Libertad de Contratos, que permitía la negociación privada entre prestamistas y deudores para fijar las condiciones de precios, garantías y repago para cualquier crédito. “Exactamente 14 años después, se estableció un techo legal para los intereses que podrían cobrarse y al año siguiente se legalizaron condiciones de moratoria mediante la cual se podía prorrogar entre 6 y 9 años cualquier embargo o ejecución de garantías. Como resultado de esta última medida, el gobierno de Venezuela tuvo que indemnizar a los acreedores extranjeros por las deudas atrasadas que tenían los particulares venezolanos.” (Goedder, 2008).

completamente descentralizado²², en tanto que en la Constitución de 1819, por el contrario, se configura un sólido poder central²³. Esta Constitución, al igual que la de la República de la Gran Colombia del año 1821, fueron rápidamente superadas en los hechos como consecuencia de las exigencias de la guerra y del fuerte poder regional-local que retenían los caudillos militares (Fundación Polar, 1988: II-430). Por otra parte, y no obstante los intentos en aquella época para reorganizar la Hacienda Nacional, había una absoluta desorganización en las cuentas fiscales, “no existía una administración ni siquiera medianamente eficaz, y las campañas militares absorbían casi el 75 % del ya restringido presupuesto” (Fundación Polar, 1988: II-430).

En el período de la llamada “Oligarquía Conservadora” (1830-1848), la Constitución de 1830 –ya separada Venezuela de la Gran Colombia– define una fórmula “centro-federal”. La administración, presionada por las deudas de la Guerra de Independencia y por los altos gastos militares en que se incurría como consecuencia de las frecuentes intentonas insurreccionales, queda reducida a tres secretarías (que pasarían a ser los futuros ministerios): Interior y Justicia, Hacienda, y Guerra y Marina²⁴. Las políticas adoptadas por el gobierno central evidencian una clara injerencia de la oligarquía conservadora en el manejo de los asuntos públicos (ver, al respecto,

²² El poder central se ve disminuido en virtud de que el mayor peso de las competencias radica en las primeras provincias que constituyeron la República Federal, y particularmente en los ayuntamientos, aunque la guerra por la independencia hizo inaplicable esta Constitución (Fundación Polar, 1988: II-430).

²³ En esta Constitución los gobernadores dependen del poder central; sin embargo, los departamentos (divisiones de las provincias) tienen atribuciones propias y pueden proponer el nombramiento del gobernador de la provincia, lo que contribuye a consolidar aún más el poder regional-local de los caudillos militares (Brewer-Carías, 1981: 192).

²⁴ Las secretarías, entonces, estaban determinadas en el texto constitucional. La misma Constitución de 1830 dispuso que el Ejecutivo agregaría a cualquiera de ellas la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que estuvo efectivamente integrada a la Secretaría de Hacienda hasta 1851, y desde ese año, hasta 1857, a la Secretaría de Interior y Justicia.

Vetencourt, 1981), y en la gestión fiscal era común el peculado y la malversación de fondos; los gobiernos provinciales, en manos de caudillos militares, administraban sus recursos sin controles ni contrapesos como consecuencia de la falta de integración política del país, orientándolos en gran medida al esfuerzo de guerra interna. Aun así, se estructuró un régimen impositivo cuyos principios básicos habrían de regir hasta la segunda década del siglo XX (Fundación Polar, 1988: II-9).

A partir del período llamado de la “Oligarquía Liberal” (1847-1858) imperaron en Venezuela gobiernos caracterizados por un marcado personalismo y por el manejo arbitrario de la Hacienda, siendo el peculado un delito frecuente y sin castigo. En efecto, “Las referencias a la inadecuada administración de los ingresos públicos y a la corrupción son muy repetidas. Un gobierno de carácter personalista y nepótico encuentra su forma de asentamiento en los métodos represivos. Por ello, los Monagas propiciaron el incremento de los gastos militares... como método adecuado para consolidarse en el poder” (Fundación Polar, 1988: II-433). Los hermanos Monagas –señala esta misma fuente– se apropiaron de considerables extensiones de tierras nacionales en su beneficio, o en el de familiares y allegados. La Constitución de 1858 contribuiría aún más al fortalecimiento de los caudillos, que conduciría finalmente a la Guerra Federal²⁵ (1859-1863).

Dicha Guerra significó el triunfo del caudillismo regional sobre el poder central, pero las autonomías de las entidades federales se expresaron fundamentalmente en el área político-militar. Así lo consagraba la

²⁵ La Constitución de 1858 asumió una forma mixta centro-federal, pero igualaba el recién creado Poder Municipal (consagrado en la Constitución de 1857, sumándose a las clásicas ramas ejecutiva, legislativa y judicial) al Poder Nacional, lo que fortaleció la fuerza política de las provincias y localidades a través de sus legislaturas y concejos municipales (Urdaneta, 2005). La Constitución de 1864, en cambio, ignoró el Poder Municipal.

Constitución Federal de 1864²⁶. El gobierno central, confinado a un territorio neutro, el Distrito Federal, no podía situar fuerzas militares en los estados – los cuales disponían de sus propias milicias–; sin embargo, la acción centralizadora se manifestó esencialmente en la administración de las finanzas públicas con la creación del situado, que daba al gobierno nacional un poder de control efectivo sobre las entidades federales (CENDES, 1981: 113). La creación de una quinta cartera, la Secretaría de Fomento, en 1863²⁷, facilitaría administrativamente el manejo centralizado de los recursos fiscales, principalmente en forma de subsidios a la agricultura y en el marco de las medidas para superar el estancamiento de la economía como consecuencia de la Guerra Federal (Brewer-Carías, 1981: 86). También se le encomiendan a esta Secretaría la instrucción pública y las obras públicas, reflejándose estas últimas en la promoción de servicios como el telégrafo y los ferrocarriles, y en la construcción de caminos y carreteras. En el ámbito político, la democracia formal irrumpe en la escena nacional y se consagran nuevas bases constitucionales para las relaciones entre el Estado y la sociedad. En efecto, la Constitución de 1864 establece tanto la igualdad constitucional de todos los ciudadanos como el voto popular, universal y secreto²⁸.

²⁶ El texto constitucional lo expresaba así: “El 28 de marzo de 1864, la Asamblea aprueba la Constitución Federal (...) Han nacido los Estados Unidos de Venezuela, y a poco es creado el Distrito Federal. Las antiguas provincias reciben ahora oficialmente el nombre de estados, y se prescribe que ni el Poder Ejecutivo Nacional ni el de cualquier estado ajeno están facultados para intervenir con fuerzas armadas en las contiendas domésticas de un estado” (Pérez, 1985: 419).

²⁷ El aparato administrativo estaba integrado, hasta entonces, por las secretarías de Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores e Instrucción Pública (esta última integrada a Relaciones Exteriores luego de la reorganización administrativa de 1857), de Hacienda, y de Guerra y Marina (Brewer-Carías, 1981: 195). En la Constitución de 1864, las secretarías de despacho pasaron a denominarse ministerios.

²⁸ Sin embargo, su vigencia práctica fue limitada ya que se exigía como requisito saber leer y escribir. Si se considera que más del 80 % de la población era analfabeta, el sufragio solo podía ejercerlo una minoría privilegiada (Brewer-Carías, 1981: 86).

Los años que transcurren entre 1864 y 1870 son de crisis permanente y se suceden las insurrecciones y cambios de gobierno bajo el poder incontrolable de los caudillos locales, hasta la llegada al poder en 1870 de un caudillo mayor²⁹, Antonio Guzmán Blanco.

Bajo su gobierno o por su influjo, entre 1870 y 1888 se desarrolla el esfuerzo más activo de centralización política y de modernización de las instituciones del Estado en el siglo XIX. Destaca, en este período, la creación del registro civil, la reorganización del sistema monetario, el levantamiento de un censo poblacional, la creación de un sistema moderno de estadísticas, la centralización de los ingresos regionales en el gobierno central, el establecimiento de un cuerpo coherente de funcionarios, la redacción de los códigos civil, de comercio, militar y penal, la racionalización de las finanzas públicas, etc. Fueron creados, además, los ministerios de Obras Públicas (1874) y de Instrucción Pública (1881), ambos desprendidos del Ministerio de Fomento, como respuesta institucional a la ampliación de la acción gubernamental en sus respectivos ámbitos (Brewer-Carías, 1981: 196). Y así como Guzmán se mostró como un eficaz administrador, fue acusado al mismo tiempo de aprovechar en beneficio propio y de los suyos la gestión de las finanzas públicas, además de incrementar significativamente el endeudamiento externo e inhibir la posibilidad de que penetraran los rasgos esenciales del capitalismo, lo que solo ocurriría bajo el régimen gomecista (Fundación Polar, 1988: 413-420).

Al culminar el siglo XIX, por diversas circunstancias, la administración pública estaba sumida en el caos y la desorganización, sus finanzas eran asaltadas por los caudillos en conflicto y el país sufría los embates de una profunda crisis en diversos ámbitos (*ibid.*: 420).

Ya en el siglo XX, durante el régimen autocrático de Juan Vicente Gómez (1908-1935), la historiografía registra una importante recuperación

²⁹ El término "caudillo mayor" es empleado en los términos de Urbaneja (1975: 135-136).

económica y una prolongada estabilidad política. Estabilidad garantizada por el férreo y eficaz ejercicio de la autoridad, viabilizada a su vez por una de las reformas institucionales de mayor trascendencia emprendida en este período, al punto de convertirse en el legado más importante que el gomecismo dejó a la Venezuela contemporánea: la centralización definitiva del Estado, del Ejército Nacional y de la administración pública. En el campo de las finanzas públicas, particularmente en el proceso de centralización fiscal, jugó un papel de primer orden la reforma de la Hacienda Pública³⁰. Con esta reforma se impulsa el desarrollo de las bases legales más actualizadas de la época, dirigidas a ordenar las finanzas y a reducir el fraude, centralizando la recaudación y administración de los ingresos públicos, y el manejo del Tesoro Nacional como una unidad –principio de la Unidad del Tesoro–, cuya “ruptura” solo sería permitida con la creación, en el año 1928, de los primeros institutos autónomos³¹. Quedó abolido así el régimen de concesión de la recaudación y de “apartados”, con lo cual el gobierno nacional adquirió el control directo y total de los recursos fiscales³².

También en este período se promulga la Ley de Minas, en diciembre de 1918, en la cual quedó asentado que el Estado explotaría los hidrocarburos por administración directa o mediante arrendamiento, pero en ningún caso

³⁰ Esta reforma fue motorizada por el ministro Román Cárdenas a partir de 1918. Román Cárdenas ocupó la cartera de Hacienda entre 1913 y 1922. Desde allí promovió una de las más importantes reformas a la Hacienda Pública, entre las que destaca la Ley Orgánica de Hacienda, que consagra la centralización de las rentas nacionales, un cuerpo metódico de legislación sobre Contabilidad Pública, y la reorganización del servicio de Tesorería (Fundación Polar, 1988: I-581).

³¹ Banco Agrícola y Pecuario y Banco Obrero. Su creación requirió la reforma de la Ley Orgánica de Hacienda en el año 1928.

³² El sistema de “apartados” rigió en Venezuela hasta 1915; consistía en “destinar determinado ramo de rentas para cubrir con sus ingresos determinado ramo de gastos... Con el principio de la Unidad del Tesoro desapareció el sistema de ‘apartados’ y se concentró en el Tesoro la totalidad de los ingresos para con ello cubrir la totalidad de los gastos” (Fundación Polar, 1988: 45). Por otra parte, fueron eliminadas las concesiones o arrendamientos a particulares a efectos de la recaudación de los ingresos, costumbre habitual en aquella época, asumiendo directamente el Estado su administración.

concedería derechos reales sobre las minas (Fundación Polar, 1988: III-713).³³

También bajo el amparo gubernamental se desencadenó la dominación progresiva de los monopolios anglo-holandeses y norteamericanos dedicados a la explotación petrolera, los que contaron, al decir de Brewer-Carías (1981: 97), con la colaboración de “muchos burócratas y amigos del dictador, quienes enriquecidos por su intermediación, pasaron a formar buena parte de la oligarquía económica del país”. Por su parte, y como expresión más descarnada del tipo de administración patrimonialista, Gómez llegó a ser el “primer propietario rural y el dueño de las fábricas más modernas del país”, las que serían confiscadas luego de su muerte en 1935 (Fundación Polar, 1988: II-311).

En cuanto a la dimensión orgánica de la Administración Pública, a la limitada estructura ministerial existente se agrega, en el año 1931, el Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría, cuyas funciones fueron desprendidas tanto del Ministerio de Relaciones Interiores (la competencia de salubridad) como del Ministerio de Fomento (lo relacionado con agricultura y ganadería), con lo cual sumarían ocho los ministerios al culminar la época gomecista³⁴.

Dadas las características del funcionamiento del gobierno y la administración durante este período, no obstante las profundas reformas

³³ Un papel precursor en esta materia lo tuvo Gumersindo Torres, quien se desempeñaba entonces como Ministro de Fomento. Consciente de la importancia que tendría el petróleo, planteó la tesis de que no debía continuarse la práctica de otorgar derechos de explotación sin programación y objetivos definidos, e impuso restricciones de diversa índole a las compañías petroleras, las cuales finalmente apelarían ante el propio Gómez, logrando su remoción del Ministerio (Fundación Polar, 1988: III-713).

³⁴ La evolución ministerial no fue unilineal, pues en el año 1864 existió el Ministerio de Crédito Público, salido del Despacho de Hacienda y al cual vuelve en 1899. El Ministerio de Fomento se denominó temporalmente Ministerio de Agricultura, Industrias y Comercio en 1898. Con una duración efímera existió el Ministerio de Correos y Telégrafos entre 1891 y 1898 (Brewer-Carías, 1981: 358).

adoptadas en el ámbito de las finanzas públicas³⁵, se muestran de forma descarnada los rasgos del tipo de administración patrimonialista dominante. La explotación petrolera y su creciente incidencia en la actividad económica nacional contribuyó a acentuar aún más tales rasgos, a la vez que, para muchos autores, marca el inicio de una nueva fase del proceso sociohistórico venezolano, caracterizada por una particular forma de inserción del país en el sistema capitalista mundial y por la ampliación de los roles del Estado³⁶.

A partir de 1936, luego de la muerte de Gómez, se inicia un progresivo “crecimiento burocrático” de la administración pública, en correspondencia con el proceso de ampliación de los fines del Estado, especialmente en el campo de lo social, como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas que comienzan a manifestarse en el país (expansión acelerada de la actividad de servicios, creación de las bases para el desarrollo de la clase obrera, aparición de un creciente sector medio, entre otras), de la definición de un nuevo cuadro de dominación en el que el consenso cobra cada vez mayor importancia como base de sustento de la legitimidad del Estado (CENDES, 1981: 127), y, fundamentalmente, de la mayor holgura fiscal que generó el auge de la explotación petrolera³⁷. Así, la

³⁵ En este sector se configuraron “bolsones” de administración burocrática, en el sentido que se llegó a estructurar un cuerpo coherente de normas y procedimientos, así como la evidencia del predominio de la experticia técnico-financiera y de la clásica rigidez jerárquica de la estructura ministerial, rasgos que debían estar en tensión con la naturaleza patrimonialista-autoritaria dominante de los gobiernos de aquel período.

³⁶ Ver, por ejemplo, CENDES (1981). Stambouli (2002: 21), por su parte, destaca que cuando Eleazar López Contreras asume la presidencia en diciembre de 1935, “el Estado venezolano era una entidad relativamente simple, soporte de una acción gubernamental dirigida prioritaria y casi exclusivamente a la concentración del poder, mediante la conformación de un ejército nacional y la unificación de la hacienda pública. El gasto público se circunscribió fundamentalmente a la construcción de obras relacionadas con el objetivo mencionado: el equipamiento militar y las vías de comunicación se llevaron el grueso de los recursos estatales, mientras las necesidades sociales de educación, salud, vivienda, agricultura, comercio e industria eran ignoradas y desatendidas”.

³⁷ Durante el período fiscal 1933-34 los ingresos fueron de 171,8 millones de bolívares, mientras que en el período 1939-40 los ingresos subieron a 353,5 millones de bolívares. De igual modo, los egresos

Constitución de 1936 constituye el primero de los textos constitucionales que consagra los derechos sociales de los ciudadanos, especialmente en materia de protección laboral, imponiendo al Estado un conjunto de obligaciones en materia de prestación de servicios públicos, las que sumadas a las funciones de regulación y promoción económicas, así como la consiguiente expansión institucional, sirven de argumento a Brewer-Carías (1981: 358) para afirmar que con ello se comienzan a sentar las bases del “Estado Social de Derecho”.

Una parte considerable de estas nuevas funciones las comienza a desarrollar el Estado a través de las llamadas “entidades descentralizadas funcionalmente”³⁸, más dinámicas y flexibles que los clásicos y seculares órganos ministeriales³⁹. La expansión de este tipo de entes descentralizados fue progresiva, y se acentuó a partir de los años 60 asumiendo las más diversas figuras jurídicas.

La Administración Central, por su parte, se expande con la creación del Ministerio de Comunicaciones en 1936, transformado al año siguiente en Ministerio de Trabajo y Comunicaciones. También en 1936 se crea el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura y Cría,

fiscales que en el período 1933-34 llegaron a 153,9 millones, alcanzaron a 382,5 millones en el período 1939-40 (Aranda, 1978: 115, 119).

³⁸ Se califica de esta forma a aquellos organismos públicos que tienen personalidad jurídica propia, independiente de las personas jurídicas territoriales (República, estados y municipios), presupuesto propio, no sujetos al principio de la unidad del Tesoro ni a la jerarquía de la rama ejecutiva del gobierno.

³⁹ En 1937 se crea la Línea Aeropostal Venezolana y el Banco Industrial de Venezuela; en 1938, el Instituto Nacional de Higiene y el Consejo Venezolano del Niño; en 1940, el Banco Central de Venezuela; también en 1940, el Instituto Venezolano del Seguro Social, cuyas operaciones comienzan en 1944; en 1943, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias; en 1946, el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, el Patronato Nacional de Comedores Escolares (absorbido posteriormente por el Instituto Nacional de Nutrición), y la Corporación Venezolana de Fomento; en 1947 se constituye como empresa del Estado el Centro Simón Bolívar y se crea el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales.

como consecuencia de la disgregación del Ministerio de Sanidad y Agricultura y Cría. En 1945, el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones se transforma en dos ministerios separados, y el gobierno militar, en 1950, crea los ministerios de Justicia y de Minas e Hidrocarburos. De esta forma, la estructura ministerial consagrada finalmente en el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 quedaría conformada por 13 despachos, cuya estabilidad perduraría hasta 1977. La complejidad creciente de la administración postgomecista, especialmente en materia de manejo de la Hacienda Pública, conduce a la creación, en 1938, de la Contraloría General de la Nación como cuerpo administrativo autónomo de control externo⁴⁰, en sustitución de la Contaduría y el Tribunal de Cuentas, que dependían hasta entonces del Ministerio de Hacienda. Aquel órgano fue consagrado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, promulgada el 15 de julio de aquel año. Posteriormente, con la Constitución de 1947, la nueva institución adquiere rango constitucional, situación que se mantuvo en las constituciones de 1961 y 1999.

En cuanto a la organización institucional y territorial del Estado, ésta no sufrió mayores cambios durante los gobiernos que sucedieron a Gómez: se mantuvo la estructura centralista, aunque revestida jurídicamente de federalismo. En efecto, la Constitución de 1936, al establecer las competencias propias de los estados, de las municipalidades y del Poder Nacional, le atribuye a los estados aquellas que no habían sido asignadas expresamente al Poder Central, con lo que se consagra un poder residual tácito a favor de los estados (Brewer-Carías, 1981: 199), aunque bastante minimizado. La centralización se ve reforzada, además, por el hecho de que

⁴⁰ Dos años antes, el 21 de febrero de 1936, López Contreras presentó un programa de gobierno que promete un régimen de legalidad donde la ley sea respetada por ciudadanos y funcionarios, el manejo escrupuloso de los fondos públicos y el perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización (ver <http://www.cgr.gov.ve/smc/>). Se anticipaba, así, la creación de la contraloría y el consecuente debilitamiento de la administración patrimonialista.

el Estado se erige como una poderosa institución económica en virtud de la importancia creciente de los ingresos petroleros. Una de las pocas competencias gravitantes que quedaba en manos de las entidades federales eran las referidas a la administración de justicia, las que a partir de la Constitución de 1945, y en las sucesivas constituciones posteriores, pasan a ser de la reserva exclusiva del Poder Nacional.

No obstante el crecimiento orgánico del Estado venezolano y el aumento en complejidad de la administración pública durante los 22 años que siguieron a la muerte de Gómez, su grado de institucionalización continuaba siendo precario en muchos aspectos. Hubo avances, ciertamente, en el ámbito de la Hacienda Pública, pero persistían aún características propias de la administración patrimonialista, especialmente en materia de administración del personal al servicio del Estado. No existían normas que regularan de forma integral la función pública ni tampoco un régimen de remuneraciones uniformes. Las únicas disposiciones legales que regulaban parcialmente el régimen de los funcionarios públicos estaban consagradas en la Ley sobre Responsabilidad de los Empleados Públicos, del año 1912, en la Ley de Pensiones, de 1928, en la Ley de Jubilación de Empleados, de 1942, y en la Ley de Juramento, de 1945. Por su parte, la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en 1938, incorporó algunas disposiciones relativas a los funcionarios de Hacienda Pública que permanecieron vigentes durante muchos años. La Constitución de 1925, por su parte, había establecido algunos principios que se repetirían en las constituciones posteriores: el principio de que el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual de los funcionarios públicos; el principio de la incompatibilidad en el desempeño a la vez de más de un destino público remunerado; y el principio de que los funcionarios no pueden admitir cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sino con la autorización del Senado.

Posteriormente, la Constitución de 1947 dispuso, por primera vez, “...que el Estado dictará un estatuto que rija sus relaciones con los empleados y funcionarios públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la administración y las de ascenso, traslado, suspensión y retiro...”. Esta normativa, sin embargo, no llegó a sancionarse por la evolución de las circunstancias políticas que siguieron a esa Constitución, que condujeron a la caída del gobierno de Rómulo Gallegos (Fundación Polar, 1988: I-52).

Con anterioridad, en diciembre de 1945, el Decreto N° 113 había dispuesto la obligación para los altos funcionarios públicos nacionales, así como para todos aquellos que manejaran bienes y dineros públicos, de realizar una declaración jurada autenticada de sus bienes al iniciar sus funciones y al cesar en sus cargos. Dicho Decreto fue derogado por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, de 1948, la que solo sería aplicada a partir de 1958, luego de la deposición del gobierno de Pérez Jiménez (Fundación Polar, 1988: I-53).

Con el fin de hacer frente al desorden administrativo y fiscal, y dados los niveles crecientes de complejidad gubernamental como consecuencia de la marcha expansiva del Estado, cuyas perspectivas se acentuaban luego de la promulgación de la Constitución de 1947, en este mismo año se plantea por primera vez una iniciativa sistemática de reforma administrativa. En efecto, el gobierno de Gallegos crea la Comisión de Estudios Financieros y Administrativos (CEFA), adscrita al Ministerio de Hacienda, concebida básicamente como una unidad de análisis e investigación de temas relacionados con la administración fiscal. Esta Comisión fue perdiendo impulso paulatinamente hasta desaparecer en el año 1958 sin haber desarrollado propuestas significativas durante su vigencia. Mientras tanto, la administración pública, específicamente la descentralizada funcionalmente, continuó experimentando, durante la década de los 50, un proceso de ampliación estructural y funcional, que, dadas sus características, puede

calificarse como de “crecimiento inorgánico y por agregación”, fenómeno que se haría aún más agudo a partir de los años 60.

Las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales, tanto nacionales como internacionales, que se perfilan a partir de 1958, sumadas al intento por democratizar el Estado y la sociedad, obligaron a los sucesivos gobiernos a emprender esfuerzos de cambios institucionales y administrativos de gran magnitud. De hecho, los niveles de complejidad gubernamental llegarían a límites inéditos en la historia institucional del país, y, sin embargo, los medios administrativos, las estructuras, el manejo de las finanzas públicas, los sistemas de control, la gestión de la función pública, etc., aún mantendrían muchas de las características de la administración decimonónica y gomecista; en definitiva, de la administración patrimonialista.

En los capítulos siguientes se analizarán los intentos reformistas atendiendo a una periodización basada en el criterio de las marchas y contramarchas de la centralidad estatal y, frente a ello, el contenido del que se dotaron las reformas administrativas e institucionales en general.

CAPÍTULO III

Las reformas administrativas emprendidas entre 1958 y 1989: los intentos por construir la administración burocrática en el marco de la centralidad estatal

Los esfuerzos por reformar la administración pública venezolana bajo una perspectiva integral –no fragmentaria ni casuística como había sido hasta entonces– se iniciaron pocos meses después de la caída del gobierno de Pérez Jiménez, impulsados por los severos desequilibrios financieros y administrativos heredados de la dictadura⁴¹. La iniciativa de reforma administrativa emprendida por la Junta de Gobierno fue sostenida a lo largo de los años 60, al mismo tiempo que se intentaban transformaciones de envergadura en los planos económicos, políticos y sociales en esa misma década, a partir de las nuevas bases constitucionales sentadas en 1961. La reforma de aquella época generó expectativas en cuanto a la creación de condiciones administrativas adecuadas que permitieran sustentar en alguna medida los cambios institucionales, pero el balance general muestra un notable saldo desfavorable al no satisfacer los propósitos declarados. Una suerte similar corrieron otras iniciativas de reforma administrativa que se intentaron llevar a cabo en las décadas de los años 70 y 80, frente a las cuales los técnicos reformadores y sus conductores tuvieron siempre el paradigma burocrático de administración como referente más o menos

⁴¹ En la Memoria del Ministerio e Hacienda del año 1958 se concluye que se habían comprometido recursos de varios años mediante endeudamientos hechos en forma desordenada, con recargos en los costos y dispersos en diferentes ministerios, sin que se hubieran centralizado los datos de dichos compromisos en el Ministerio de Hacienda y con muchas de las obligaciones en estado de mora. En los años finales del régimen se incurrió en la práctica de ejecutar gastos sin respaldo de partidas autorizadas en el presupuesto, acumulándose una considerable deuda flotante que no constaba en ningún documento oficial (Fundación Polar, 1988: II-441).

implícito, a veces en contra de la voluntad de la clase política para su realización.

El período bajo análisis en este Capítulo tiene como signo distintivo la centralidad del Estado. En efecto, esta primera fase de reformas en el sector público se desarrolla entre 1958 y 1989, etapa en la cual progresa y se consolida el intervencionismo estatal en todos los ámbitos de la acción económica y social, al mismo tiempo que se fortalece lo que se ha convenido en denominar “matriz Estado-céntrica”⁴², *pari passu* a la evolución de las llamadas reformas burocráticas de la administración pública. A partir del progresivo agotamiento de la fórmula Estado-céntrica, por lo menos en su manifestación nacional, se inicia una segunda fase, comprendida entre 1989 y 1998 –la cual se aborda en el capítulo siguiente–, en la que se intenta desarrollar una nueva generación de reformas, esta vez bajo el discurso de la reforma del Estado como condición extra administrativa, en un escenario internacional signado por la globalización y la liberalización de las economías, y las consecuentes presiones orientadas a la reducción de las dimensiones de la administración y la incorporación del sector privado en la gestión de los asuntos públicos. Finalmente, a partir del año 1999 se perfila una tercera fase, con la impronta de una nueva Constitución que altera significativamente la institucionalidad política establecida en la Constitución de 1961 y que amplía las responsabilidades sociales del Estado, al mismo tiempo que se

⁴² La “matriz Estado-céntrica” en la reforma administrativa es desarrollada por Cunill (1997), citando los trabajos de Marcelo Cavarozzi y Ludolfo Paramio. Consiste en una “matriz de articulación política y social que implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización) respecto de la actuación del Estado, a la vez que una dependencia de éste respecto de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas”; por otra parte, el Estado sustituye parcialmente el mercado al dirimir cuestiones que son competencia de los agentes privados, y se diluyen las fronteras entre el Estado, la estructura partidista y la sociedad civil (Cunill, 1997: 203). En definitiva, bajo esta matriz, el Estado se constituye en el referente central de la acción colectiva y factor decisivo del proceso de construcción social.

pretende erigir una “matriz sociocéntrica”⁴³ en lo normativo, aunque progresivamente se acentuarían los rasgos “Estado-céntricos”.

Con el propósito de comprender la naturaleza, los fines, los logros y las causas de los fracasos de las diversas experiencias de reforma administrativa ocurridas en el lapso comprendido entre 1958 y 1989 –cuyas pautas comunes, insistimos, han sido la centralidad estatal y el referente burocrático–, hemos clasificado dichas experiencias atendiendo al proyecto que le da origen, que en ocasiones trasciende un período constitucional de gobierno y en otras se corresponde con él. De hecho, la mayoría de los gobiernos ha definido particulares proyectos de reforma en función de un marco político e institucional específico y de un contexto económico y político internacional que los ha precedido. Sin embargo, dicha diversidad de experiencias constituyen un continuo unificado a partir de, por un lado, el predominio de tendencias, teorías hegemónicas y coerciones externas respecto al rol que debe cumplir el Estado y la administración pública⁴⁴, las que determinan una modalidad específica de la relación Estado-sociedad. Por otro lado, las condiciones políticas y socioeconómicas internas, tanto

⁴³ La “matriz sociocéntrica” supone que “la institucionalidad del Estado se reconstruye en función de la ampliación de las esferas de auto-regulación de la sociedad tanto como del incremento de la equidad social” (Cunill, 1997: 232). La construcción de la matriz sociocéntrica se basa en el surgimiento y consolidación de identidades políticas no partidistas, de género, de orden generacional, de roles privados; se manifiesta en organizaciones sociales flexibles; prácticas políticas de democracia directa ejercitando la participación social y ciudadana, y prácticas territoriales que establecen gobiernos intermedios, con un fuerte componente cultural (Uribe, 2001: 135). Para Sunkel (2002), la matriz sociocéntrica se orienta al fortalecimiento de la sociedad civil e implica trascender, según este autor, el falso y estático dilema que opone Estado a mercado.

⁴⁴ Véase, respecto a las formas en que incide el contexto externo, los conceptos de “isomorfismo institucional mimético” e “isomorfismo institucional coercitivo”, desarrollados por Ramío Matas (2001). De hecho, las reformas de la administración con frecuencia han estado sometidas a la tensión entre las exigencias por lograr una gestión eficiente y la necesidad de implementar políticas de ajuste estructural como consecuencia de las presiones del contexto internacional, en especial durante los años 80 y 90. A dicha tensión se agregan, además, las crecientes demandas de democratización que plantean sectores políticos y sociales.

estructurales como coyunturales, han jugado un papel relevante en la profundidad, la extensión y en los ritmos con que se han asumido las reformas, e incluso en su mismo fracaso⁴⁵.

1. Las reformas burocráticas y la evolución de la fórmula “Estado-céntrica”: 1958 – 1989

Las reformas administrativas emprendidas en el largo y complejo período transcurrido entre 1958 y 1989 estuvieron sustentadas en marcadas diferencias en cuanto a sus estrategias pero no en cuanto a su finalidad, más o menos explícita: hacer de la administración un instrumento eficaz de gobierno dentro de límites aceptables de eficiencia, y con referencia al paradigma burocrático de organización. A continuación se revisará cada una de tales experiencias de reforma, destacando sus estrategias y objetivos, las políticas y acciones realizadas, las singularidades propias de cada una de ellas y el contexto que las ha determinado, así como sus contradicciones y limitaciones.

1.1 El punto de partida: la Comisión de Administración Pública (CAP) y el enfoque estructuralista de la reforma⁴⁶

El gobierno provisional que asume el poder el 23 de enero de 1958 se enfrenta, entre muchos otros desafíos, a la necesidad inmediata de superar el

⁴⁵ Uno de los abordajes explicativos del origen de la debilidad institucional de los llamados “petroestados” –Venezuela, incluida– y, por extensión, de los esfuerzos fallidos de su transformación, lo proporciona el estudio comparado de casos que hace Karl (1997).

⁴⁶ El enfoque “estructuralista” implica que la reforma se centra principalmente en los arreglos a los que se someten las relaciones formales y jerárquicas entre los diferentes actores y dependencias organizativas. En otros términos, se focaliza en la forma en la que se ordena el conjunto de relaciones de la entidad pública (cargos, tareas, flujos de autoridad y decisiones) mediante un nivel adecuado de comunicación y coordinación entre sus miembros.

desorden administrativo heredado de la dictadura, a la vez que lograr una administración pública más eficiente y eficaz, y avanzar en el desarrollo económico y social planificado. Este último aspecto se constituye en el objetivo estratégico más destacable de la reforma administrativa, en el sentido de pretender construir capacidades institucionales en la administración pública que permitan sustentar los planes y programas de desarrollo (ver COPRE, 1990: 13).

Sin embargo, la experiencia y la experticia nacional en materia de reformas eran entonces obviamente limitadas, por lo que se debió recurrir a la asistencia técnica internacional, cuyo arsenal conceptual y metodológico vigente en el panorama continental de aquella época, presentaba también deficiencias –al menos visto desde la perspectiva actual– que marcaron desde su inicio el fracaso relativo de la primera experiencia reformista.

En efecto, en los años 50 existía en el contexto latinoamericano un particular enfoque para mejorar la eficiencia y la productividad de las administraciones públicas. Se pensaba que si se lograban reformar los llamados “sistemas de apoyo administrativo” –contabilidad, presupuesto, personal, entre otros– se podría incrementar la eficiencia y la eficacia en la producción de bienes, servicios y regulaciones públicos. El énfasis puesto en dichos sistemas de apoyo relegó los cambios que también eran necesarios en áreas sustantivas de la administración, focalizando la naciente asistencia técnica internacional en propuestas de mejora de los procedimientos y métodos de trabajo y en la administración de personal. No obstante, algunos documentos señalan que las recomendaciones de los expertos estuvieron más centradas en la *creación* de sistemas y oficinas de “organización y métodos” y de personal que en la *mejora* efectiva de los procedimientos y métodos de trabajo (Pérez Salgado y Valdés, 1984: 95).

En ese contexto, la misión de asistencia técnica de las Naciones Unidas solicitada por el recién instalado gobierno de Venezuela, a cargo del

consultor Herbert Emmerich, aborda el problema de la reforma administrativa con un enfoque estructuralista y procedimental de los cambios. El contenido de esta reforma se resume en el informe de la misión titulado *Estudio preliminar acerca de las posibilidades de mejoras en la Administración Pública en Venezuela* (ver COPRE, 1990: 13). Allí se puntualiza la necesaria vinculación que debe existir entre la reforma administrativa y los programas de desarrollo económico y social que habrán de iniciarse en el país, y entre los aspectos más importantes se destacan aquellos que insinuaban la fundación burocrática weberiana de la administración, a saber:

- a) Necesidad de reorganización gubernamental mediante una definición clara y adecuada de sus funciones.
- b) Necesidad de simplificar y agilizar los sistemas y procedimientos.
- c) Necesidad de establecer sistemas de control fiscal y sistematización de datos económicos como instrumentos de programación de decisiones para la política gubernamental.
- d) Necesidad fundamental de transformación del servicio civil, mediante el establecimiento de una carrera administrativa y el adiestramiento del personal público en los diferentes niveles.

Sobre la base de dicho informe, la Junta de Gobierno creó, mediante el Decreto N° 238, de junio de 1958, la **Comisión de Administración Pública** (CAP) con carácter de órgano asesor del Poder Ejecutivo, “para estudiar la organización, los métodos y procedimientos de nuestra Administración Pública, y las condiciones del funcionario público, con miras a proponer la reforma de la Administración Pública del país” (CAP, 1972b: I-4). En las consideraciones de ese Decreto se destaca, además, la necesidad de elevar la moralidad y la capacidad técnica de la Administración, así como la eficiencia del funcionario público. Paralelamente se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República

(CORDIPLAN), como órgano rector del sistema de planificación económica y social, con lo cual se incorpora la novedosa figura de la “oficina central” a la estructura orgánica de la Administración Central, que se suma a la ya tradicional figura ministerial.

La CAP se organiza en tres áreas de actividad: personal, organización y sistemas, y procedimientos, cada una de las cuales estuvo atendida, durante los primeros años, por firmas norteamericanas especializadas, las que coordinaban el trabajo técnico con el apoyo de personal venezolano, quienes paulatinamente se irían adiestrando en las respectivas materias.

Este primer esfuerzo de reforma emprendido por la CAP, que se prolongó durante casi toda la década de los 60, presentó una serie de debilidades que condujeron a su progresiva extinción. Algunas de ellas fueron destacadas por la misma CAP en el año 1972, argumentando que el Decreto de su creación “no reguló detenidamente sus atribuciones y posibilidades, ni determinó su temporalidad. Los programas inicialmente previstos no se cumplieron a cabalidad, y ni siquiera llegó a realizarse un diagnóstico de la situación de la Administración Pública de la época, principalmente en sus estructuras, sistemas y procedimientos...”, agregando que las “labores de la CAP... no estuvieron encuadradas dentro de un plan global de Reforma Administrativa” (CAP, 1972b: I, 4-5). Otras críticas más de fondo aluden a la concepción misma de la reforma y a la estrategia adoptada (Rodríguez Mena, 1975), observando, entre sus principales limitaciones, las siguientes:

- Sesgo “**formal-estructural**”, en el sentido de concebir la reforma básicamente como un cambio en la distribución de funciones o en la creación o eliminación de ministerios y organismos descentralizados.
- Estrategia de **cambio global y totalizante**, ya que se pretendió modificar la totalidad de la estructura formal de la administración pública, en un solo proyecto y de una sola vez.

- **Aislamiento de la CAP**, ya que la reforma fue abordada desde una perspectiva eminentemente técnica y sin la participación de funcionarios clave de la administración pública. Por otra parte, se careció de una estrategia dirigida a lograr tanto la aceptación del gobierno como el apoyo de la opinión pública.

Así, los esfuerzos iniciales sufrieron una considerable pérdida de dinamismo, al extremo de que la CAP terminó por limitarse a formular proyectos aislados y puntuales por encargo de determinados organismos (ver COPRE, 1990: 30-35). De manera que la orientación formal-estructural inicial de la reforma derivó en una orientación parcial-dispersa, sin objetivos precisos y basada fundamentalmente en una estrategia de supervivencia burocrática de la CAP. De hecho, hasta el año 1969, la CAP “nunca llegó a presentar al Ejecutivo Nacional... ningún plan general ni parcial de reforma de la Administración Pública” (CAP, 1972b: I-5).

Uno de los pocos logros de esta primera experiencia, además de la creación en el año 1962 de la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP, dependiente de la CAP, consistió en establecer las bases del sistema de administración de personal al servicio del Estado⁴⁷. Con ello se intentaba ganarle “espacios burocráticos” al tradicional sistema clientelar y arbitrario que prevalecía en la función pública. Los avances en esta materia se iniciaron tempranamente con el Decreto N° 394 del 14 de noviembre de 1960, mediante el cual se dictó el Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional. Se fortalece al mismo tiempo, a lo largo del decenio, “la práctica y la costumbre administrativa” como bases de la racionalidad del sistema de administración de personal, particularmente en materia de clasificación de cargos, de remuneraciones y de registro de personal (vinculados a la formulación presupuestaria, realizada por el

⁴⁷ La Constitución de 1961 exhortaba al legislador a establecer la carrera administrativa para los funcionarios de la Administración Pública Nacional.

Ministerio de Hacienda), ya que tales procesos aún no adquirían su formalización legal (Brewer-Carías, 1980: 194-195). Aunque no se alcanzó una consolidación efectiva del sistema de administración de personal, tanto el Decreto como las rutinas que se aplicaban sirvieron de fundamento para la elaboración del Estatuto de la Función Pública y de la carrera administrativa, cuya consagración solo se lograría mediante la Ley de Carrera Administrativa, promulgada el 4 de septiembre de 1970.

Mientras languidecía esta primera experiencia de reforma administrativa, se erigía en el país una nueva institucionalidad constitucional que intentaba dar forma al Estado Social de Derecho, al mismo tiempo que se rearticulaban las relaciones entre el Estado y la sociedad, las que serían mediadas excluyentemente por los partidos políticos y que marcarían profundamente la historia política del país en las siguientes cuatro décadas. En consistencia con la evolución de estos procesos, se adoptaba, “con el beneplácito de las élites”⁴⁸, una singular estrategia para el desarrollo económico y social que tenía al Estado como centralidad, la cual se asentaba con fuerza tanto en el país como en Latinoamérica en general. Estrategia “desarrollista” que se vería favorecida, a su vez, por la necesidad de contener la insurgencia continental que tenía a la emergente revolución cubana como referencia, por las inestables condiciones políticas y sociales de los países de la región y, como contrapartida, por la fuerte influencia que ejercía entonces el gobierno de los Estados Unidos.

Las transformaciones sociopolíticas y las estrategias económicas experimentadas en Venezuela a partir de los años 60 comenzaron a manifestar tempranamente contradicciones y tensiones entre sí y en relación con las sucesivas experiencias de reforma administrativa. Por un lado,

⁴⁸ Juan Carlos Rey (1991) calificaba como *sistema populista de conciliación de élites* al hecho de que los actores políticos y sociales fundamentales se distribuían cuotas del poder público y procesaban por consenso unas “reglas del juego” básicas del orden político con el fin de mantener la estabilidad del sistema político y movilizar con éxito los recursos sociales.

diversos sectores del país planteaban demandas para hacer efectivas las transformaciones sociales, económicas y administrativas que condujeran a materializar la institucionalidad dibujada en la Constitución del 61⁴⁹. Por el otro, el cuerpo técnico de reformadores se apoyaba en una visión instrumental-racional y legalista de la reforma administrativa, pretendiendo que ella sería suficiente para construir capacidades y satisfacer las complejas exigencias institucionales tanto del Estado Social como de la estrategia de desarrollo económico y social. Por último, y más determinante aun, estaban las expectativas de las élites y “clanes políticos”⁵⁰ de consolidarse en el poder mediante prácticas de exclusión y de colonización del Estado que sirvieran a sus intereses, favorecidos por la secular debilidad de la relación entre el Estado y la sociedad civil⁵¹. Las tensiones no serían resueltas en lo que restaba del siglo XX, y la agenda de la reforma se limitaría, en lo sucesivo, a generar soluciones formalistas, acotadas e ineficaces, pero quizás funcionales a los intereses de los “clanes” y, en definitiva, al tipo particular de Estado que se constituye.

1.2 La primera de las tensiones: reformas burocráticas frente a un Estado Social de Derecho que exigía más

⁴⁹ La afirmación democrática y la estabilidad del sistema político serían aseguradas mediante la consagración de derechos sociales en la Constitución de 1961 (ver, Rey, 1991; Márquez, 1992). Las bases sociales de los partidos que suscribieron el Pacto de Punto Fijo se expresarían de diversas formas para hacerlo efectivo, presionando a sus dirigentes o formando parte de las cúpulas.

⁵⁰ En el lenguaje coloquial, los “clanes políticos” corresponden a los “cogollos”, integrados por un reducido núcleo de dirigentes preferenciales y excluyentes pertenecientes a grupos o partidos políticos, sostenidos por lazos de solidaridad política y por las adhesiones obtenidas de otros miembros a través del uso de recursos, posiciones y prebendas estatales.

⁵¹ El *sistema populista de conciliación de élites* (Rey, 1991) alude a la idea de democracia limitada por elementos no democráticos, exclusivamente representativa y tutelada por los partidos. Rey (1992: 17) sostiene que “...junto a ciertos componentes democráticos se incluyen otros muchos no democráticos, o incluso antidemocráticos...”. Tal afirmación es ilustrada por la prolongada postergación de la elección directa de gobernadores y la creación del Consejo de la Judicatura.

Se ha sostenido que, en su contenido social, la Constitución de 1961 es el legado que dejara el Programa de Febrero de 1936, recogido luego por la efímera Constitución de 1947 y ampliado en esta nueva Carta Fundamental⁵², consagrando, a partir de entonces, el Estado Social de Derecho en Venezuela. Veamos, en líneas generales, su significado.

El contenido del Estado Social es el resultado de un proceso histórico alimentado por diversos autores⁵³ y corrientes ideológicas, por la socialdemocracia y por la doctrina social de la Iglesia de fines del siglo XIX. Pero, en definitiva, pareciera estar más determinado por el contexto político y social en que se desarrolla el capitalismo de principios del siglo XX, lo que abrió la posibilidad de iniciar experiencias concretas en torno a este tipo de Estado. Así, se asienta en Europa en la década de los años 30 (en la Constitución de la República del Weimar, Alemania) y con más fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del cuestionamiento del orden liberal decimonónico y del agotamiento y reinterpretación de la concepción original del Estado de Derecho, identificado con la pura legalidad formal derivada de los actos parlamentarios en forma de ley (Combellas, 1991:22). El Estado Social, en su esencia, asume la responsabilidad de estructurar la sociedad y de regular decisivamente el

⁵² El Programa de Febrero constituyó una respuesta del gobierno de Eleazar López Contreras a la movilización y el descontento social, y estuvo orientado a la atención de las necesidades sociales más urgentes del país, colocando el énfasis de la acción estatal en el área laboral, higiene pública y asistencia social y educación. En la Constitución del 47, por su parte, el compromiso social del Estado adquiere por primera vez rango constitucional al contraer la obligación de proteger la familia, velar por la salud y seguridad social de los ciudadanos, proteger al trabajador y garantizar el derecho a la educación (Márquez, 1992: 24-87).

⁵³ Según García Pelayo (1977), son fundamentales los aportes de La Salle, Lorenz von Stein y Kautsky, entre los autores más importantes del siglo XIX que contribuyeron a configurar el concepto de Estado Social. Combellas (1991: 23) atribuye al jurista alemán Hermann Heller el concepto de Estado Social de Derecho (*Sozialer Rechtsstaat*), desarrollado en 1929 como esfuerzo de síntesis de la concepción del Estado de Derecho con la idea del Estado Social.

sistema social en su conjunto. Siguiendo a García Pelayo (1977), dicha responsabilidad debe ser ejercida por el Estado como consecuencia de la incapacidad de los mecanismos autorreguladores (mercado) de la sociedad industrial para corregir las desigualdades sociales y atender los desequilibrios económicos. Pero el propio García Pelayo (1977: 15, 29) reconoce que surge también como alternativa frente a la amenaza de la revolución social y a la estabilidad del sistema capitalista, ya que contribuye a limitar el potencial insurgente de los partidos obreros.

En efecto, el Estado Social da preeminencia a la justicia distributiva, en oposición a la justicia conmutativa del Estado Liberal, y junto con aquella, la conquista de derechos sociales y la ampliación de los derechos políticos, al mismo tiempo que relativiza el valor de la libertad –valor supremo de la doctrina liberal– y, por tanto, de los derechos a la propiedad. De acuerdo a García Pelayo, “en el Estado social, la libertad es un valor de primer rango, pero que solo puede hacerse valer articulado a otros (ante todo a la seguridad económica) que han de ser garantizados materialmente por la intervención concertada (y no separada) de los poderes del Estado” (1977: 57).

Como consecuencia, el Estado Social, a diferencia del Estado tradicional o liberal, “se responsabiliza de garantizar aquellas condiciones de la existencia individual que ni el individuo ni la sociedad pueden garantizar por sí mismos” (García Pelayo, 1977: 114), es decir, se orienta a garantizar la seguridad jurídica material y distributiva –más que formal–, y a proporcionar directamente bienes públicos con base en el principio de la “procura existencial”. Se legitima, bajo este planteamiento, el rol estatal dirigido a promover directamente el desarrollo económico y social, así como la prevalencia de su acción económica y gestora por sobre la tradicional acción política.

Pero el Estado Social también es Estado Social *de Derecho*, lo cual significa, en primer lugar, que los derechos fundamentales del individuo son entendidos como anteriores y superiores al Estado, del mismo modo que lo entiende el pensamiento liberal. Pero a diferencia de éste, tales derechos no son antagónicos al Estado ya que no se limitan solo a los derechos de libertad, sino que son ampliados a los derechos económicos y sociales realizados *a través* del Estado para su plena satisfacción. Derechos que no se atienen a un criterio dogmático rígido, sino a criterios de progresividad, tanto en su número como en su contenido e instrumentos de protección al interior del Estado (Combellas, 1991: 26).

En segundo lugar, el Estado Social de Derecho implica, al igual que el Estado Liberal de Derecho, la sujeción al principio de la división de poderes como garantía de la libertad al limitar la concentración del poder del Estado en un solo órgano. Pero mientras que para el liberalismo la doctrina de la división de poderes responde al valor de la libertad del individuo como máximo valor, por lo que la división deviene en separación, para el Estado Social la libertad es garantizada materialmente por la intervención concertada de los poderes del Estado. Además, la división estricta de tareas entre los órganos de cada rama del Poder Público, prescrita por Montesquieu (1984), es sustituida en el Estado Social “por un sistema más complejo en el que un mismo poder cumple distintas funciones y una misma función es cumplida por distintos poderes” (García Pelayo, 1977: 57-58).

Las implicaciones de los postulados del Estado Social de Derecho son de enorme trascendencia social y política, ya que suponen una tendencia a la estatización de la sociedad, y al mismo tiempo implican la socialización del Estado a través de múltiples formas de participación de la sociedad organizada en la conformación de la voluntad estatal, no restringiéndose solo al acto del sufragio para la elección de sus representantes. Se difuminan así los límites entre el Estado y la sociedad, a la vez que adquiere un nuevo

sentido el concepto de lo público y se amplía significativamente la esfera de lo público-estatal⁵⁴.

Este planteamiento sobre el Estado Social de Derecho fue reflejado por los constituyentes que participaron en la redacción de la Constitución de 1961, aunque no llegaron a expresar tal denominación en su texto. Las bases de la Constitución Social están, ciertamente, enraizadas en las tesis doctrinarias originarias de los partidos políticos que coparon la escena nacional luego de derribada la dictadura: Acción Democrática, COPEI y Unión Republicana Democrática (URD). Pero tales bases también son el resultado del acuerdo de “unidad y cooperación” suscrito el 31 de octubre de 1958 entre esos partidos, conocido en la historia política del país como *Pacto de Punto Fijo*, para defender y estabilizar concertadamente el sistema político. Había conciencia en el liderazgo emergente de que la estabilidad política y la afirmación de la promesa democrática dependían en gran medida del compromiso que los partidos asumieran para satisfacer las expectativas de reivindicación de los sectores de mayor vulnerabilidad social (Márquez, 1992: 101-105).

Por consiguiente, al Pacto de Punto Fijo siguió la suscripción de la Declaración de Principios y el Programa Mínimo de Gobierno en la víspera de los comicios de diciembre de 1958, en los que resultaría electo Rómulo Betancourt. El Programa Mínimo puntualizaba, entre otros aspectos, una amplia política social orientada fundamentalmente a velar por la salud física, mental y moral de la población, a proteger a la madre y al niño, a satisfacer

⁵⁴ Cabe destacar aquí la paradoja que, según Offe (1984: 122-7), encierra el Estado social respecto del orden capitalista: "El desagradable secreto del Estado social reside en que, a pesar de que su efecto sobre la acumulación capitalista muy bien podría tornarse destructivo (como el análisis conservador lo demuestra tan enfáticamente), su eliminación sería evidentemente disruptiva (hecho que la crítica conservadora sistemáticamente ignora). La contradicción consiste en que el capitalismo no puede coexistir con el Estado social ni continuar existiendo sin él. (...) Parece que el Estado social, a pesar de ser atacado tanto por la derecha como por la izquierda, no puede ser fácilmente sustituido por una alternativa conservadora o progresista".

las necesidades de vivienda, a defender al trabajador y la libertad sindical, a establecer un sistema integral de seguridad social y a impulsar un intenso programa educativo en todos sus niveles (Márquez, 1992: 107-109). Aspectos que serían consagrados finalmente en la Constitución de 1961.

Así, esta Constitución, además de mantener los valores y principios liberales (libertad, propiedad, seguridad), los concilia con –y los subsume a– los valores y principios que encierra el concepto de Estado Social de Derecho. De hecho, el artículo 99 constitucional establece que “Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Por su parte, el Preámbulo de la Constitución, que constituye su presupuesto ideológico y define sus principios y valores, establece un conjunto de postulados de marcado acento social, a saber:

- la protección y enaltecimiento del trabajo;
- el amparo de la dignidad humana;
- la promoción del bienestar general y la seguridad social;
- el logro de la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social;
- el fomento del desarrollo de la economía al servicio del hombre;
- el mantenimiento de la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social;
- el reconocimiento de la garantía universal de los derechos sociales de la persona humana⁵⁵.

⁵⁵ Uno de los aspectos fundamentales del Estado Social de Derecho prefigurado en la Constitución del 61, se expresa en la existencia de una “Carta de Derechos” del ciudadano, que comprende la existencia de los llamados derechos sociales. Combellas (1991: 72) distingue aquellos derechos de inmediato cumplimiento; por tanto, la legislación y la administración deben asumir la tarea de hacer

En definitiva, bajo la impronta del Estado Social de Derecho y su cristalización normativa en la Constitución del 61, el gobierno y su aparato administrativo, a partir de los años 60, comienzan a adquirir dimensiones y complejidades cuantitativas y cualitativas inéditas. La significativa ampliación de las funciones económicas, sociales y administrativas en la esfera del Poder Ejecutivo, además de las tradicionales funciones políticas, comienza a plantear requerimientos organizativos y de funcionamiento que sobrepasan las posibilidades que ofrecen los medios administrativos existentes, estructurados en alguna medida con arreglo al paradigma burocrático y a la teoría clásica de la administración. Estos referentes presentan una rigidez que no parece compatible con los desafíos a los que debe hacer frente el Estado Social. Se exige más bien dar paso a criterios de organización más flexibles y, por ende, a una dirección pública dinámica; el centro político nacional se ve progresivamente impelido a ceder recursos y espacios autónomos de decisión y actuación a los niveles políticos regionales y locales; la descentralización política, además, debe crear canales en los que se expresen con eficacia las expectativas ciudadanas y se atiendan sus necesidades en el contexto de su propio territorio; la legitimidad legal tradicionalmente exigida a la administración pública debe ser armonizada y complementada con la legitimidad sustentada en la eficacia estatal, es decir en la capacidad efectiva del aparato público para satisfacer las crecientes demandas que le plantea la sociedad; las funciones estatales deben ser desplegadas a través de variadas formas organizacionales, ya sea del derecho público o del derecho privado, de acuerdo a la naturaleza de la

efectiva su vigencia de forma directa: derecho al trabajo (Art. 84), derecho a la educación (Art. 78), derecho a la protección de la salud (Art. 76), derecho a la huelga (Art. 92), derecho a la asistencia social (Art. 94). Por otro lado, distingue los derechos sociales establecidos en forma indirecta, ya que exige obligaciones al Estado para su desarrollo. Tales son los casos de los derechos derivados de: protección a la maternidad (Art. 74), protección a los menores (Art. 75), protección de las asociaciones con finalidades sociales y el fomento de las cooperativas (Art. 72), protección a la familia (Art. 73), desarrollo de un sistema de seguridad social (Art. 94).

tarea. Incluso la misma sociedad civil organizada comienza a buscar cauces de participación en la gestión y en el control de los servicios públicos, y en la conformación de la voluntad estatal, sustituyendo o complementando la actuación pública estatal, por lo general monopólica en materia de provisión de servicios.

Se trata, en suma, de construir un Estado gestor o *manager*⁵⁶ que movilice la pluralidad de actores sociales, con su variada carga de intereses muchas veces contradictorios, en la perspectiva de materializar las disposiciones constitucionales que están relacionadas con el Estado Social de Derecho. Para ello, era preciso disponer de dos elementos que en ese entonces estaban al alcance de los reformadores: por un lado, el arsenal teórico y práctico del *management*, o si se quiere, de las ciencias de la gestión, y por el otro, las posibilidades que plantea el Derecho Administrativo positivo.

Sin embargo, el paradigma del *management* público en los años 60 estaba impregnado aún por muchos de los planteamientos formalistas de la organización científica del trabajo y de la teoría clásica de la Administración, desarrollados a principios del siglo XX por Frederick Taylor y Henry Fayol, respectivamente. Al mismo tiempo, el paradigma “antidiscrecional” del complejo de normas jurídicas que rige la administración pública, es decir del Derecho Administrativo, y que constituye la base de su institucionalidad, coincidía en los mismos supuestos y valores de la teoría tradicional de la administración, pero representada en este caso por la teoría clásica de la burocracia, y más concretamente, por el sistema de dominación legal-racional desarrollado por Weber. La racionalidad intrínseca de ambos paradigmas mostraba notables inconsistencias, cuando no contradicciones, con los

⁵⁶ García Pelayo utiliza el concepto de Estado *manager* no en su estricto sentido administrativo, sino para referirse a la “acción directora e integradora de la sociedad nacional por parte del Estado dentro de la complejidad de la civilización tecnológica, aun sabiendo que el vocablo *manager* es un tanto equívoco” y que no tiene equivalente en otras lenguas (1977: 36).

requerimientos gerenciales actualizados del Estado Social emergente (Quintín, 2002). En este mismo sentido, Joan Prats (1995b: 93) sostiene, desde una perspectiva más contemporánea, que el Derecho Administrativo “atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero... ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado Social y Democrático, y resulta ajeno cuando no contradictorio con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy”.

Así, considerando las disponibilidades teóricas y los paradigmas que existían en los años 60 en materia de *management* público y de Derecho Administrativo, la reforma de la administración pública difícilmente podía ir más allá de “institucionalizar”, es decir de traducir formal y normativamente aquellas soluciones e instrumentos puestos al servicio de la legitimidad y eficacia del emergente orden social y político de entonces. Este es el contexto en el que se inserta el estilo de “reforma O y M” (aludiendo a la técnica de racionalización del trabajo llevadas a cabo por las llamadas oficinas de “organización y métodos”) emprendida en sus inicios por la Comisión de Administración Pública.

No obstante la existencia de tales limitaciones teóricas y conceptuales para hacer posible un Estado *manager*, la Constitución del 61 estableció, por otro lado, y en un plano formal, algunas previsiones normativas concordantes con algunos de los requisitos institucionales del Estado Social de Derecho. En primer lugar, los órganos que ejercen funciones en cada una de las ramas en que se divide el Poder Público (ver Cuadro 1) están en la obligación de colaborar entre sí. En efecto, el artículo 118 constitucional expresa que “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización

de los fines del Estado”⁵⁷. En la práctica, tanto la colaboración como el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes serían muchas veces desvirtuados, entre otros factores por la llamada “partidocracia” y por el estilo caudillista del ejercicio del poder, del mismo modo en que se desvirtuaría el Estado Social⁵⁸.

En segundo lugar, el Estado se configura en la Constitución del 61 como un Estado descentralizado, más propiamente como un Estado federal⁵⁹, en el que el Poder Público se distribuye en tres niveles político-territoriales: Nacional, Estadal y Municipal, cuyas personas jurídicas corresponden a la República, los estados y los municipios, respectivamente (ver Cuadro 1). Para el liberalismo, la distribución vertical del poder del Estado servía fundamentalmente al propósito de evitar su concentración en una sola autoridad y, por ende, como una garantía de la libertad individual, tal como lo previó Tocqueville (1969) en su observación a las instituciones de los Estados Unidos. Para el Estado social, en cambio, la descentralización territorial (política y administrativa) se suma a los requisitos funcionales de un Estado gestor y distribuidor, y permite conciliar la eficacia en la realización de los fines sociales con la creación de condiciones para el ejercicio efectivo de la democracia y la participación ciudadana desde la base territorial.

Cuadro 1
ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO VENEZOLANO
(Constitución de 1961)

⁵⁷ La expresión “ramas” es interpretada de diferentes maneras por algunos constitucionalistas. Para Brewer-Carías (1985: I-335), alude a los niveles político territoriales: República, estados y municipios. Otros autores, como Fernández (1991: 381), refieren el concepto a la clásica división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En nuestro caso, optamos por esta última interpretación.

⁵⁸ Al respecto, ver Fernández (1991: 389-393).

⁵⁹ El artículo 2º constitucional establece que “La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	ORGANOS CON AUTONOMÍA FUNCIONAL
PODER NACIONAL (REPÚBLICA)	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Consejo de Ministros • Ministros • Ministros de Estado • Procuraduría General de la República • Otros órganos que la ley determine 	Congreso de la República (Cámara de Diputados y Senado)	Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que determine la ley orgánica.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio Público • Contraloría General de la República • Consejo de la Judicatura • Consejo Supremo Electoral (1) • Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito(1). Eliminada en 1983 con la promulgación de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.
PODER ESTADAL (ESTADOS)	Gobernador	Asamblea Legislativa		
PODER MUNICIPAL (MUNICIPIOS)	<p>Concejo Municipal (hasta 1989).</p> <p>Alcalde (a partir de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989)</p>	Concejo Municipal		

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de 1961.

(1) Sin rango constitucional

Sin embargo, los términos en que la Constitución de 1961 le da contenido al federalismo determinan, de hecho, un esquema dominante de organización territorial centralizado, prevaleciendo así los criterios del paradigma racional-legal y, principalmente, las expectativas hegemónicas de los partidos políticos del “establecimiento”. En este mismo sentido, se ha

sostenido que “uno de los instrumentos para el logro del Proyecto Político que derivó de la revolución democrática de 1958 y su formalización en el Pacto de Punto Fijo de ese año y en la propia Constitución de 1961, fue el establecimiento de un sistema de Estado centralizado. De allí la minimización del poder de los estados, la transitoriedad del antiguo régimen municipal, y la progresiva concentración del ingreso público y de competencias en la administración nacional” (Fundación Polar, 1988: I-48). Solo es a partir de 1989 que se revierte el proceso centralizador, reversión sustentada en el artículo 137 constitucional, que establece que “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”. Esta disposición permitió promulgar, en ese mismo año, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional, abriendo así mejores posibilidades para el desarrollo de un Estado *manager*. Mientras tanto, durante el lapso comprendido entre 1961 y 1989, los estados eran verdaderas enteleguías, prácticamente vacíos de competencias efectivas, carentes de recursos, y sometidos en ocasiones a una suerte de gestión patrimonialista ejercida por las autoridades locales. Como corolario, los gobernadores de estado eran designados y removidos libremente por el Presidente de la República, limitando así la autonomía política de la provincia.

Un tercer aspecto desarrollado en este período, aunque no como previsión constitucional pero sí en concordancia con algunos de los requisitos institucionales del Estado Social, consistió en la incorporación de la figura de la fundación de derecho privado al catálogo de organismos de la administración pública⁶⁰. La importancia de este tipo de categoría jurídica

⁶⁰ Hasta 1961, la administración descentralizada funcionalmente estaba constituida por los establecimientos públicos institucionales (institutos autónomos) y los establecimientos públicos con forma de compañía anónima, ambas figuras pertenecientes al campo del derecho público. Con forma

radica en que, por sus características y por la potestad administrativa que tiene el Ejecutivo Nacional para crearla, estaría en mejores condiciones institucionales para realizar cometidos sociales, en la expectativa de generar un marco más activo de relaciones entre el Estado y la sociedad. Respondería a lo que García Pelayo (1977: 25) refería como “complejo público-privado”, en el que “muchas de las funciones del Estado se llevan a cabo por entidades privadas a la vez que éstas no pueden cumplir sus fines privados sin participar en las decisiones estatales”. Garrido y Vilorio (1994: 13), por su parte, argumentan que las fundaciones se presentan como arquetipo para establecer las nuevas formas de cooperación entre el Estado y la sociedad en el orden social y cultural.

La fundación, en efecto, surge como una persona jurídica típica del derecho privado y sus cometidos son los establecidos en el artículo 20 del Código Civil: “Las fundaciones solo podrán crearse con un objeto de utilidad general: artístico, científico, literario, benéfico o social”. Dada su proliferación en la administración pública venezolana, esta figura finalmente se introdujo en el Derecho Administrativo a través de las normas de derecho público a las que fueron progresivamente sometidas, y especialmente con la promulgación del Decreto 401, del 14 de diciembre de 1984, reformado parcialmente por el Decreto 677, del 21 de junio de 1985. Al punto que en la actualidad es posible afirmar que las fundaciones del Estado son personas jurídicas sometidas a un régimen jurídico mixto, a través de las cuales el Estado fundador realiza fines de utilidad pública (ver Garrido y Vilorio, 1994)⁶¹.

de derecho privado existían las compañías anónimas de capital público, con cometidos eminentemente económicos; en 1948, el Estado había recurrido excepcionalmente a la figura de la asociación civil para crear el Consejo de Bienestar Rural.

⁶¹ Así, se recurrió a la figura de la fundación para la creación del Instituto Venezolano de Productividad y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), ambas en 1961; en 1964 se crea la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO); en 1966, la Fundación para la Capacitación de Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA); en 1969, la Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL); y así sucesivamente, al punto que

Con menor frecuencia se ha recurrido a la figura de la asociación civil, también de derecho privado y similar en su naturaleza a la de la fundación⁶².

Ciertamente, la lógica utilizada por el Estado en el uso de la figura fundacional ha respondido a los criterios de una gestión flexible y fluida, consistente con los fines del Estado Social. Sin embargo, dada la forma en que ha proliferado esta figura cabría suponer que su empleo obedece más bien a razones fútiles. En efecto, mientras la Constitución de 1953 permitía al Poder Ejecutivo crear institutos autónomos sin la intervención del Parlamento, la Constitución de 1961, por el contrario, estableció en su artículo 230 que la creación de esta figura debía efectuarse solo por ley. Se imponían, así, límites al Ejecutivo con el fin de contener la proliferación de organismos de la administración descentralizada funcionalmente, tal como ocurrió durante los años 50. Como consecuencia de esta restricción constitucional, los gobiernos sucesivos continuaron con dicha política pero “a través de canales irregulares o distintos a los exigidos por la Constitución” (Fundación Polar, 1988: 50), apelando a figuras distintas a los institutos autónomos, como las formas fundacionales a las que hacíamos referencia, las asociaciones civiles y los llamados patrimonios autónomos, evitando de esta forma la intervención del Congreso de la República en su creación.

En definitiva, las decisiones y las prácticas de reforma administrativa de entonces, así como las previsiones institucionales contempladas en la Constitución de 1961, podrían haber impulsado condiciones orgánicas y de

en 1997 se contabilizaban 119 fundaciones públicas nacionales (CORDIPLAN, 1997a). Dado que las fundaciones públicas se han creado y eliminado con fluidez dada la facultad del Ejecutivo para hacerlo, sin la intervención del parlamento, no ha sido fácil mantener un inventario exacto de esta figura ya que muchas de ellas han estado “ocultas” como consecuencia de su adscripción a organismos descentralizados funcionalmente y a los gobiernos estatales y municipales, para lo cual no han existido, en general, registros centralizados confiables.

⁶² Bajo esta figura se creó, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Algodonero en 1962, el Fondo de Desarrollo del Ajonjolí en 1964, el Fondo de Desarrollo Frutícola en 1966 y el Instituto de Capacitación Turística en 1976.

gestión que fueran más adecuadas a la efectiva realización del Estado Social de Derecho. Sin embargo, el proceso reformista fue sesgado, limitado en sus alcances, y sometido acríticamente al paradigma burocrático de organización. Pero incluso el modelo burocrático referencial llegó a ser soslayado o desvirtuado en los hechos, particularmente por actores políticos con expectativas de poder. En efecto, algunas de las razones que explicarían este comportamiento radica en la lógica en torno a la cual se movían los actores políticos partidistas que comenzaban a dominar la escena política a partir de entonces: estos parecían debatirse, por una parte, entre promover la construcción de unas adecuadas bases institucionales del Estado y la administración pública, que sirvieran tanto a los requerimientos de la naciente democracia como al progresivo protagonismo estatal en la sociedad, y, por la otra, satisfacer sus propias expectativas particularistas de hegemonía política⁶³, independiente de la funcionalidad de las propuestas para el sistema político. El centralismo político y administrativo, así como el sistema partidista de cooptación de jueces, ilustran este dilema, que contribuiría a agudizar progresivamente la tensión a la que estaban siendo sometidos tanto el sistema político como el proceso mismo de reforma. Las propuestas de la reforma administrativa, en síntesis, no parecían ser funcionales a las exigencias del Estado en construcción, pero tampoco lo eran respecto a los intereses partidistas con pretensiones hegemónicas y con intereses divergentes.

Pari passu, la estrategia de desarrollo económico y social que pretendía imponerse en los años 60, sustentada en la industrialización promovida por el Estado, alimentaría aún más el dilema de las distintas facciones de la clase

⁶³ Ha sido una constante en algunos partidos políticos de la región la intención de perpetuarse en el poder y de copar las instituciones de sus respectivos sistemas políticos. El caso más reconocido es el del PRI de México y el partido Colorado en Paraguay. El partido Acción Democrática, de Venezuela, al parecer, tampoco escapó a esta tentación en ciertos períodos de su historia, a pesar de ser uno de los artífices de la democracia después de 1958.

política en competencia, expuestas a la tentación de acceder y controlar el “botín” que constituían los recursos de la administración, de importante base petrolera, como medio para perpetuarse en el poder. Ello daría origen a la segunda de las tensiones a las que se enfrentaba el sistema político.

1.3 Una segunda tensión: la reforma administrativa burocrática frente a la estrategia de desarrollo económico y social en el contexto latinoamericano

La centralidad del Estado a partir de los años 60 no solo queda fortalecida por la configuración del Estado Social de Derecho en la Constitución del 61 y el diseño institucional por ella consagrado. En la misma década se inaugura, además, una estrategia de desarrollo económico y social que se replica en la mayor parte de los países de América Latina y que pone también al Estado como protagonista fundamental de la sociedad. Como condición para el éxito de dicha estrategia, cobra un nuevo aliento el discurso de la reforma administrativa, pero esta vez originado desde ámbitos supranacionales. Este nuevo discurso se instala a fines de los años 60 en las agendas gubernamentales de gran parte de los países de la región, esta vez bajo el rótulo de “Administración para el Desarrollo”. Los influjos continentales dominantes de cambio, procedentes en gran medida de los Estados Unidos, alcanzan una vez más a Venezuela, legitimando así la fórmula Estado-céntrica.

La estrategia de desarrollo económico y social consistía, básicamente, en el fortalecimiento del aparato del Estado en tanto su motor fundamental, de manera que pudiera contar con las capacidades necesarias para emprender un intenso proceso de industrialización básica, a la vez que un conjunto de reformas en las estructuras económicas, políticas y sociales

“tradicionales” que impedían el despegue hacia el desarrollo⁶⁴. Un importante sustento teórico de esta estrategia puede encontrarse en la concepción que tenía entonces la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, acerca de cómo superar el subdesarrollo, elaborada a comienzos de la década de los 50⁶⁵. Concepción que se enmarca en el enfoque “dualista” del desarrollo, que distingue la coexistencia de un sector capitalista, moderno, industrializado, urbanizado y dinámico, con un sector no capitalista, identificado con una sociedad arcaica, agraria, tradicional y estancada. Este último sector obstaculizaría la marcha hacia el desarrollo al impregnar a la sociedad de un conjunto de condiciones estructurales o “cuellos de botella” que impedirían la movilización de los factores productivos, la integración de los mercados y el equilibrio entre la oferta y la demanda. Con el fin de hacer frente a esta situación, la CEPAL postulaba una política de desarrollo cuyo contenido fundamental consistía en:

- realizar un conjunto de reformas estructurales en las economías latinoamericanas, que permitieran transitar del tradicionalismo al modernismo, dinamizando con ello el proceso de industrialización;
- asignar al Estado las nuevas funciones de promoción y planificación del desarrollo, con capacidad para llevar a cabo las reformas estructurales;
- difundir en la sociedad un conjunto de elementos “modernistas”, tales como la tecnología, el *know how*, el espíritu de empresa y, por

⁶⁴ Estos cambios estructurales constituían también parte de una estrategia de estabilización económica denominada “estructuralismo”, la cual sostiene, en síntesis, que las raíces de la inflación se encuentran en las características de la estructura económica, a diferencia del enfoque monetarista, cuya atención se centra en la oferta monetaria (ver Foxley, 1982: 14-17).

⁶⁵ La síntesis del programa de la CEPAL en cuanto a la orientación de la política económica para América Latina se encuentra en el libro de Raúl Prebisch, *The Economic Development of Latin America and its principal problems*, de 1950, citado por Castañeda y Cunill (1979: 71).

supuesto, el capital, proveniente de los países desarrollados (Castañeda y Cunill, 1979: 73).

Esta política, que le da contenido al llamado “Estado desarrollista” y es constitutiva de las tesis nekeynesianas impulsadas por la CEPAL desde los años 50, fue finalmente legitimada políticamente en los años 60 como consecuencia de los crecientes conflictos sociopolíticos internos que sufrían los países de la región y de los efectos que la revolución cubana estaba generando en el panorama político continental. Para hacer frente a tales circunstancias, la Organización de Estados Americanos convoca a una conferencia interamericana en Punta del Este, Uruguay, en 1961, y la Carta que allí se genera, así como la iniciativa estadounidense del programa “Alianza para el Progreso” que se impulsa a partir de entonces, insistieron en las necesarias reformas estructurales que venía proponiendo la CEPAL como vía para recuperar el equilibrio social, económico y político de los países de América Latina y enfrentar, al mismo tiempo, la alternativa insurreccional que en aquella época representaba el proceso cubano.

En definitiva, la estrategia de desarrollo se fundamentaba, en primer lugar, en un activo proceso de industrialización, especialmente en el área de la industria básica, promovido y emprendido por el Estado. De hecho, la idea prevaleciente consistía en que la “industrialización tardía” de los países de América Latina exigía una intensa y amplia intervención estatal capaz de acelerar el rezago histórico. Para ello, y en segundo lugar, el mismo Estado debía iniciar un conjunto de reformas estructurales (reforma agraria, reforma tributaria, reforma educativa, entre las más importantes) que permitieran eliminar los “cuellos de botella” existentes en la economía e impulsar una mayor justicia social. Por último, el principal instrumento de racionalidad de la acción estatal para alcanzar tales fines era la planificación, concretamente la planificación para el desarrollo económico y social, lo cual indujo a la creación, en 1962, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y

Social (ILPES), como agencia de la CEPAL (Castañeda y Cunill, 1979). Los “planes libros” que se elaboran a partir de entonces –en torno a los cuales Venezuela ha continuado la tradición, incluso al inicio del tercer milenio– constituían también una condición para acceder al financiamiento internacional de los programas de desarrollo, en el marco de un nuevo esquema de cooperación multilateral con Estados Unidos.

No había transcurrido mucho tiempo cuando la estrategia de desarrollo económico y social planificado mostró sus deficiencias en diversos aspectos, tanto en Venezuela como en el resto de los países de América Latina. Al no satisfacer las expectativas que se habían centrado en ella, los diagnósticos regionales atribuyeron su debilidad a la precaria calidad técnica de los planes y sus condicionantes políticos y económicos; pero, sobre todo, centraron su atención en el Estado y las administraciones públicas como causas fundamentales de las desviaciones (ver ILPES, 1965: 20-24). Así, en un seminario realizado por el ILPES en 1965, se reconoce explícitamente que la reforma administrativa es “condición necesaria y paso inicial para llevar a cabo una política de desarrollo” (ILPES, 1965: 33). Y se definía como condición necesaria por el hecho de que la administración pública era percibida como un obstáculo, tanto a la planificación como al desarrollo mismo, al estar colonizada por grupos tradicionales caracterizados por bajos niveles de racionalidad y organización. Tal planteamiento dio origen en esa época al llamado movimiento de la “Administración Pública para el Desarrollo” con el propósito de complementar los esfuerzos de planificación, habida cuenta de sus limitaciones, y por oposición a la “administración tradicional”, lo cual implicaba, en esencia, erradicar las bases arcaicas de organización y funcionamiento, así como la influencia de los grupos tradicionales y de los factores de continuidad⁶⁶, de forma que la

⁶⁶ Se replicaban las tesis “dualistas” explicativas de las sociedades subdesarrolladas para diagnosticar la administración pública y formular una estrategia de reforma.

administración pudiera convertirse en un eficaz instrumento para el desarrollo planificado.

Conclusiones similares se extrajeron en otro seminario, realizado esta vez en 1968 bajo los auspicios de la CEPAL, el ILPES y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas. Se sostenía allí que la administración tradicional se hace presente en la incapacidad de las estructuras burocráticas existentes para realizar en forma eficaz y eficiente la función que les compete, en la tarea de alcanzar el desarrollo de nuestros países (Castañeda y Cunill, 1979: 91). Se aludía, en concreto, a los resabios patrimonialistas de la administración pública y sus expresiones nepóticas y clientelares.

Tales diagnósticos conducen a los teóricos de la “Administración para el Desarrollo” a plantear un conjunto de reformas dirigidas a institucionalizar la administración pública, cuyos contenidos sustantivos refieren fundamentalmente al paradigma de organización burocrática. Así, en las reformas planteadas destacan las siguientes líneas de acción (ver Castañeda y Cunill, 1979: 95):

- Definir claramente las funciones.
- Simplificar y acelerar los procedimientos y trámites administrativos.
- Establecer sistemas eficientes de control fiscal.
- Sistematizar los datos económicos a fin de mejorar la base para la toma de decisiones.
- Mejorar el sistema de servicio civil y de adiestramiento del sector público.
- Delegar funciones, de forma que permita descongestionar los niveles jerárquicos superiores de los asuntos de rutina.
- Establecer prioridades de reforma a partir de los sectores estratégicos para el desarrollo.

La solución radicaba, en consecuencia, en emprender esfuerzos para “modernizar” los tradicionales medios administrativos que existían, de manera tal que sirvieran con eficacia a los nuevos cometidos del Estado. Los ajustes a la estrategia de desarrollo se reducían, en consecuencia, a una dimensión eminentemente técnico-administrativa, en apariencia desprovista de significado político.

Sin embargo, el hecho de que la “Administración para el Desarrollo” tuviera al paradigma burocrático como importante referencia modernizadora, estaba expresando la aceptación del supuesto de que los rasgos de este tipo de organización podían garantizar la eficacia y la racionalidad de una gestión estatal crecientemente compleja y expansiva; y ello bien puede ser interpretado así si las características de la administración burocrática son contrastadas con las de la administración patrimonialista tradicional. Pero también estaba expresando la necesidad de establecer procedimientos institucionalizados de decisión y, en general, de actuación gubernamental, con la expectativa de erradicar la arbitrariedad y la discrecionalidad en el comportamiento de los agentes y organismos públicos, ofreciendo, en definitiva, la garantía de reglas de juego claras y definidas. Protegía, de esta forma, el valor supremo de la libertad del ciudadano frente al poder del Estado, y establecía, a la vez, condiciones de certidumbre pública para la actuación de la clase empresarial que emergía al amparo de la estrategia de desarrollo.

Pero las expectativas declaradas en torno a las bondades del paradigma de organización burocrática estaban lejos de ser satisfechas. Por un lado, los requerimientos del proceso de desarrollo económico y social, tal como éste era concebido, así como el protagonismo estatal implicado, especialmente en lo relativo a su injerencia directa en el proceso de industrialización, demandaban la creación de capacidades de gestión pública (*management*) sustentadas en rasgos muy diferentes de los que distinguen al

modelo burocrático, tales como la flexibilidad, adaptabilidad y dinamismo organizacional, entre otros. Como fue destacado anteriormente al hacer referencia al Estado Social de Derecho, ni el paradigma antidiscrecional que caracteriza el Derecho Administrativo tradicional ni la teoría clásica de la organización, cuyos supuestos y valores están vinculados con la teoría de la burocracia, podían dar respuestas eficaces a las exigencias del Estado *manager* que pugnaba por emerger a partir de la estrategia de desarrollo en curso.

Por otro lado, rasgos propios del tipo de administración burocrática, tales como la institucionalización del aparato administrativo de gobierno, la racionalidad técnica en la gestión de los asuntos públicos, el sistema de méritos y la prevalencia de la norma jurídica, han tendido a ser refractarios al tipo particular de Estado intervencionista que se constituye en muchos países de América Latina a partir de los años 30. Esta centralidad implicó desde un comienzo una intensa dependencia de los actores sociales emergentes respecto al Estado. La consecuencia inmediata de este fenómeno se manifestó, por una parte, en la definición de un patrón de intermediación entre Estado y sociedad basado en el otorgamiento de prebendas estatales a cambio de legitimidad política, perfilando así el llamado Estado populista; por otro lado, se impuso una modalidad de administración sustentada en el “patronazgo” –o sistema de confianza política– y en el “*spoil system*” o “sistema de botín”, opuestos ambos fenómenos al sistema de mérito. En este mismo sentido, Nuria Cunill (1997: 204) argumenta que “la debilidad –e incluso la inexistencia– de procedimientos institucionalizados para adoptar decisiones y resolver controversias no son un problema sino una condición para el despliegue del tipo particular de institucionalidad que se asienta en América Latina, cuyo sustento es precisamente un patrón de negociaciones y, en general, de toma de decisiones segmentadas y discrecionales radicada en la administración pública y en sus diversas agencias”.

De manera que los rasgos del paradigma burocrático, que definían el contenido de los diversos intentos por reformar la administración pública, ya de suyo en tensión con los requerimientos del “Estado desarrollista” –aunque aceptados y promovidos por ciertos sectores empresariales⁶⁷–, tampoco encontraban las condiciones políticas y culturales para su cabal asimilación por las administraciones públicas de la región.

No obstante ello, el referente de modernidad burocrática, impulsado por la corriente de “Administración para el Desarrollo” con el fin de contribuir a superar las debilidades que mostraba la estrategia de desarrollo económico y social desarrollista, se generaliza en la región y es asumido en muchos de sus aspectos. Particularmente, sirvió de marco al programa de reforma de la administración pública venezolana que emprendiera en 1969 el recién instalado gobierno de Rafael Caldera, a través de un renovado impulso brindado a la Comisión de Administración Pública.

1.4 La reforma burocrática de 1969 en el marco de la “Administración para el Desarrollo”

La experiencia de reforma administrativa que se inicia en 1969 recoge, precisamente, los planteamientos de la “Administración para el Desarrollo”. Incluso se explicita el argumento de que la modernización del aparato administrativo es una condición para el éxito de la estrategia de desarrollo económico y social que emprendía la nueva gestión. En efecto, el gobierno de Rafael Caldera, mediante la Instrucción Presidencial AR-1, de mayo de 1970, al establecer el objetivo general de la reforma, sostenía que ésta

⁶⁷ Joan Prats (1995: 34), entre otros autores, sostiene que las reformas burocráticas de la administración pública encuentran viabilidad bajo una fuerte expansión económica de base industrial. Los agentes económicos emergentes, en coalición con otros actores políticos y sociales favorables a los cambios, ejercerían presión para erradicar el patronazgo e impulsar reformas en los partidos

“...debe ser considerada como el conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendientes a transformar la Administración Pública Nacional para adaptarla a las necesidades del proceso de desarrollo económico y social. No se trata, por tanto, de una Reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una Administración Pública Tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país... Por ello, el proceso iniciado... persigue estructurar una Administración Pública para el desarrollo, es decir, con capacidad para planificarlo, y para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos...” (CAP, 1972: 3-4).

Asimismo, a diferencia de la reforma de 1958, esta nueva experiencia explicitó su estrategia, cuyas tres expresiones centrales fueron las siguientes (Brewer-Carías, 1980: 329-343):

- a) La administración pública debe ser el instrumento por excelencia del proceso de desarrollo económico y social, y la reforma administrativa se justifica en tanto sirva a los objetivos del desarrollo.
- b) La reforma administrativa debe ser un proceso planificado, articulado a su vez a la planificación del desarrollo económico y social⁶⁸.
- c) La reforma administrativa solo puede ser emprendida por la misma administración pública y no impuesta desde fuera. En consecuencia, la

políticos y la administración pública con el fin de garantizar la objetividad, la seguridad jurídica y el mérito profesional en el manejo de los asuntos públicos.

⁶⁸ Este aspecto se manifestó orgánicamente en la adscripción de la CAP a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN, en abril de 1969, y en el mandato asignado a la CAP de elaborar un plan de reforma administrativa, siguiendo los lineamientos del IV Plan de la Nación correspondiente al período 1970-1974.

CAP, en tanto órgano rector del proceso, compartiría responsabilidades con todos los organismos de la administración pública⁶⁹.

La reforma emprendida en este período se inicia prácticamente con la promulgación del Decreto N° 103, del 23 de julio de 1969, mediante el cual se dicta el Reglamento de la CAP. Dicho Decreto atribuyó a este órgano un conjunto de responsabilidades, entre las cuales destacan dos, que se constituyen en los ejes principales de la reforma burocrática: la implantación de la carrera administrativa y la “racionalización” estructural de la administración pública, distinguiendo esta última las actividades fines o sustantivas (agrupadas en “sectores”) de las actividades medios o de producción de insumos administrativos (agrupadas en “sistemas”).

La carrera funcionaria fue consagrada en la Ley de Carrera Administrativa, promulgada el 4 de septiembre de 1970. Dicha Ley, que además establece por primera vez en el país un estatuto aplicable a los funcionarios públicos (deberes, derechos e incompatibilidades), se ciñe en gran medida al modelo del tipo ideal weberiano de una burocracia en tanto “cuerpo de funcionarios”, sustentado, entre otros, por los principios de selección con base en concursos, de promoción por antigüedad y mérito, de estabilidad y de un sistema de retribuciones no manipulables políticamente, con los cuales se pretendía garantizar la imparcialidad y neutralidad de la administración, erradicar el “sistema de botín” para el acceso a los cargos públicos y minimizar las influencias externas en el desempeño de los funcionarios.

⁶⁹ Para tal efecto se crean, mediante el Decreto N° 141 de septiembre de 1969, los Consejos de Reforma Administrativa en cada ministerio e instituto autónomo, “destinados a elaborar los programas de Reforma Administrativa en el organismo respectivo conforme a los lineamientos que proponga la CAP al Ejecutivo Nacional”. Junto a dichos Consejos, se establecen las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa con el fin de prestar asesoría técnica a todos los niveles para la ejecución de los programas de reforma.

Sin embargo, como consecuencia de las tensiones generadas entre las bases técnicas y meritocráticas de la carrera administrativa y las arraigadas prácticas de patronazgo existentes en la administración (la segunda de las tensiones descritas *supra*), el Ejecutivo Nacional dictó, con fecha 2 de julio de 1974, el Decreto N° 211, mediante el cual se especificaron los cargos de libre nombramiento y remoción, y cuya amplitud significó limitar las posibilidades de ascenso a las jerarquías de dirección media y superior de los funcionarios de carrera, al mismo tiempo que se aseguró un importante espacio laboral a disposición de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos que acceden al control del Ejecutivo Nacional.

En cuanto a la racionalización de la estructura de la administración pública, la CAP formuló, en el año 1972, una propuesta de lineamientos de reforma que contemplaba tres dimensiones básicas: la Reforma Estructural, la Reforma Funcional y la Reforma de la Función Pública (CAP, 1972)⁷⁰.

La **Reforma Estructural** se orienta básicamente a la reordenación de competencias entre las diversas entidades públicas con base en los criterios de sectorialización y regionalización administrativas, constituyendo ambos el “enfoque macroadministrativo” de la reforma. Dichos criterios consisten en lo siguiente:

- **Sectorialización administrativa:** la administración pública se organiza en función de un número determinado de sectores de actividad pública, responsables de llevar a cabo los programas básicos contemplados en el Plan de la Nación. Los sectores, entendidos en este caso como la agrupación de organismos y

⁷⁰ Los lineamientos de la reforma propuesta por la CAP en ese período siguen el modelo normativo para la organización de la administración pública de Jiménez Nieto (1970: 31-73) llamado “Modelo Tridimensional”, el cual distingue tres categorías de análisis y sus respectivas prescripciones: los sectores, los sistemas administrativos y las instituciones. En este modelo se separan, por una parte, las actividades fines de las que generan los insumos administrativos para las primeras; por la otra, se separan las funciones políticas o de gobierno, de las funciones administrativas o gerenciales.

programas con afinidad temática sustantiva, están conformados por los ministerios (responsables del gobierno sectorial respectivo) y las entidades descentralizadas funcionalmente que contribuyan directamente a ejecutar un programa básico⁷¹. Los sectores se integran, a su vez, en cuatro grandes grupos: política, seguridad y defensa; desarrollo económico; desarrollo social; y desarrollo físico y ordenación territorial.

- **Regionalización administrativa:** su propósito consiste en desconcentrar progresivamente la Administración Pública Nacional (tanto la centralizada como la descentralizada funcionalmente) hacia las ocho regiones administrativas en las que se había dividido el país⁷². Estas regiones eran consideradas como niveles óptimos de programación y ejecución coordinada de las actividades públicas nacionales, estatales y municipales, y su objetivo consistía en lograr una mayor participación de los estados y municipios en el desarrollo nacional a través del desarrollo regional.

La Reforma Estructural también comprende un “enfoque microadministrativo”, de base organizativa, orientado a las reformas en cada

⁷¹ En torno a este punto se planteó la necesidad de fortalecer la relación entre los ministerios y los entes descentralizados adscritos, a través de mecanismos adecuados de coordinación, supervisión y control. A tal efecto, se promulgó el Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, mediante el Decreto N° 280 del año 1970. Sin embargo, este instrumento normativo no tuvo mayor efecto en virtud de su rango sublegal, ya que la ley que crea los institutos autónomos, así como otras normas de jerarquía legal, normalmente establecen los mecanismos que intentaba regular el Decreto señalado.

⁷² La regionalización estaba sustentada en el Decreto N° 72, del 11/06/1969, que definió las siguientes ocho regiones: Capital, Central, Centro-Occidental, Zuliana, Los Andes, Nor-Oriental, Sur y Guayana. El Decreto N° 929, del 05/04/1972, que reforma el Decreto anterior, adscribe el estado Portuguesa a la Región Centro-Occidental. En los gobiernos sucesivos fueron dictados otros decretos que modificaban parcialmente la estructura regional: Decreto N° 1.331 del 16/12/75 (gobierno de Carlos Andrés Pérez); Decreto N° 3.128 del 06/03/79 (gobierno de Carlos Andrés Pérez); Decreto N° 478 del 08/01/80 (gobierno de Luis Herrera).

uno de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Nacional. Para ello se crean los Consejos de Reforma Administrativa y las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, a los que se hizo referencia anteriormente; estos órganos tienen la responsabilidad de la realización de microanálisis y diagnósticos de las estructuras, de los sistemas y los procedimientos en sus respectivos organismos, con vistas a la formulación y ejecución de las reformas.

La **Reforma Funcional** está dirigida a racionalizar la generación de los insumos o medios administrativos que se entregan a los sectores para incrementar su eficacia y obtener una mayor productividad del gasto público. Se consagra en esta reforma el concepto de “sistema funcional o instrumental”, aludiendo con ello a la agrupación de los procesos “medio” afines temáticamente entre sí. La estructuración de los sistemas funcionales consiste en el establecimiento de un órgano central para cada uno de ellos (gobierno del sistema) y un conjunto de unidades dispersas en la administración, ya sea con responsabilidades institucionales o sectoriales, pero integradas funcionalmente –no jerárquicamente– a cada órgano central del respectivo sistema. Los sistemas considerados en la propuesta son: Planificación, Presupuesto, Estadístico, Contabilidad Pública, Comunicación Pública, Compras y Suministros, e Informática.

Aunque las propuestas originales de la CAP contenidas en la Reforma Funcional no llegaron a instrumentarse, la Administración Pública Nacional adoptó, de hecho, la estructura de sistemas, cristalizada principalmente en las denominadas Oficinas Centrales de la Presidencia de la República. Ya en 1958 se había creado la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN, y esa misma naturaleza tenía la Comisión de Administración Pública, CAP, creada ese mismo año; en 1970 se creaba otras dos: la Oficina

Central de Personal y la Oficina Central de Información⁷³. Posteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Central promulgada en 1976 contemplaría las siguientes Oficinas Centrales de la Presidencia: de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de Personal (OCP), de Estadística e Informática (OCEI, con competencias desprendidas del entonces Ministerio de Fomento) y de Presupuesto (OCEPRE, con competencias desprendidas del entonces Ministerio de Hacienda).

La **Reforma de la Función Pública** propuesta en el documento de la CAP se orienta a modificar y mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, considerando que ya había sido institucionalizado el Sistema de Administración de Personal unos pocos años antes, en 1970, con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa⁷⁴. En esta Ley se también se consagró la OCP como órgano responsable de la función pública,

⁷³ La Oficina Central de Información se elimina en 1976 y sus competencias se asignan al nuevo Ministerio de Información y Turismo. La eliminación de este último en 1985 implicó el restablecimiento de la Oficina Central de Información, siendo absorbida finalmente en el 2000 por el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Posteriormente se crearía el Ministerio de Información y Comunicación.

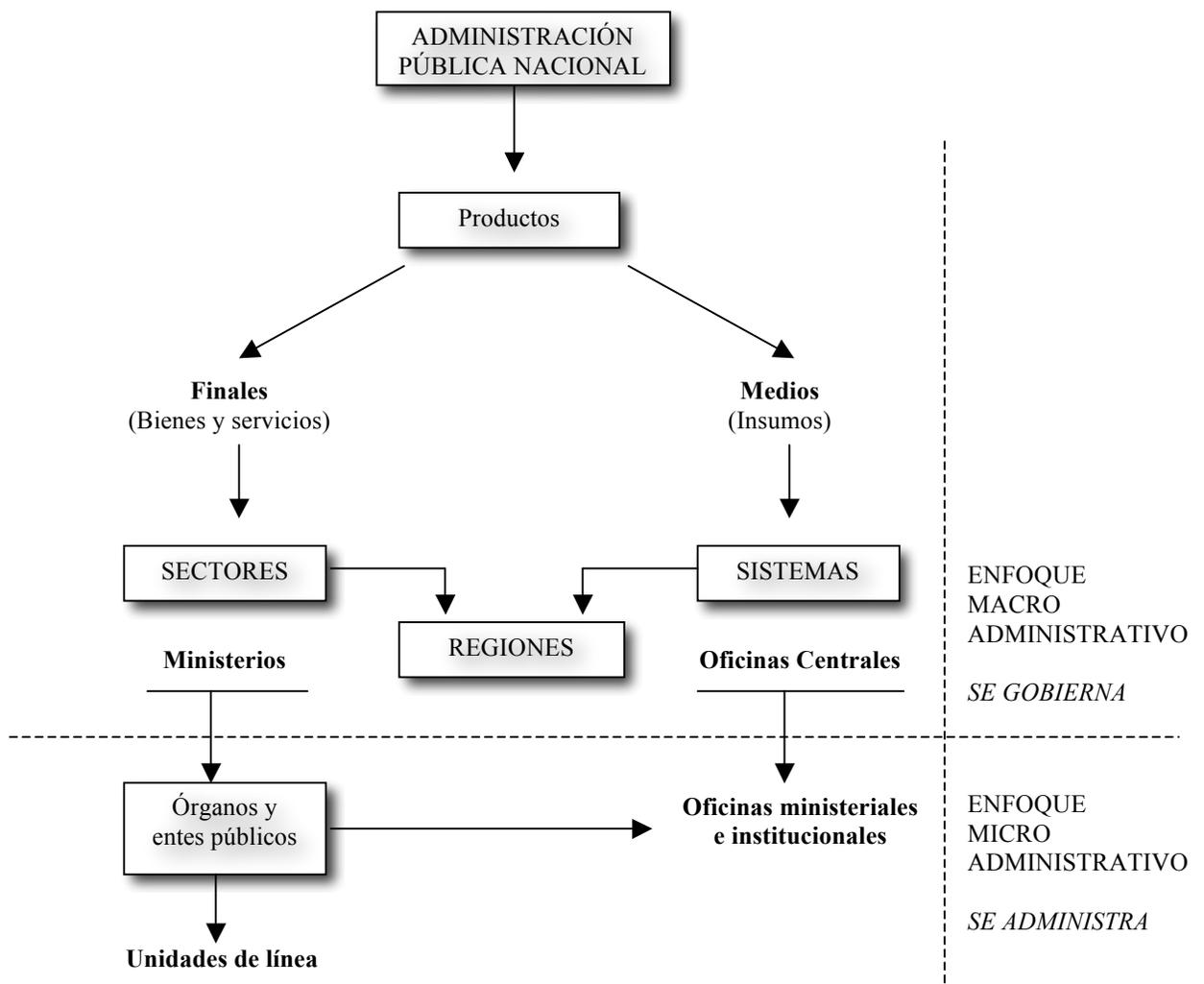
⁷⁴ Esta Ley, que estuvo vigente por más de 30 años, consagró más bien un sistema “mixto”, en el que coexistía la función pública de estructura abierta con el sistema de carrera, cuyos rasgos generales los resumía la COPRE (1989b) de la siguiente manera: “...se basa en una jerarquía de cargos clasificados y especializados. El funcionario carece de categoría o jerarquía propia en la carrera; tiene la remuneración del cargo que ocupa y ese cargo lo detenta temporalmente. La carrera no se extiende a los niveles directivos y supervisorios, que se califican como cargos de libre nombramiento y remoción. La selección para el ingreso se basa fundamentalmente en la evaluación de requisitos para ocupar un cargo y no en la evaluación del potencial para el desarrollo. El reclutamiento de fuentes externas es posible a todo nivel, en ausencia de un sistema institucionalizado de concursos y del cumplimiento de prelación para el acceso a los cargos. La rotación interorganismos como mecanismo de carrera, no existe. La estabilidad de funcionarios está prácticamente garantizada. El funcionario de carrera no puede ser retirado de la Administración Pública sino por las causales expresamente contempladas en la ley...”. Si bien predominó este sistema “mixto”, hubo excepciones en las se implantaron verdaderos sistemas de carrera (Banco Central de Venezuela y Petróleos de Venezuela, entre otros), en los que prevaleció el sistema de méritos, la evaluación y la formación continuas. Su régimen de personal propio, distinto a la LCA, les permitió aislar la selección de sus funcionarios de las influencias políticas, tener mayor flexibilidad y remuneraciones más competitivas (ver, González, 2008).

razón por la cual la CAP no incluyó en el Plan General de Reforma la parte correspondiente a dicha función.

En definitiva, la propuesta de “racionalización” de la burocracia pública, formulada con el propósito de servir a la estrategia de desarrollo económico y social y viabilizar la planificación del desarrollo, se resume en la Figura 1.

Figura 1

MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL PROPUESTO POR LA CAP. 1972



Fuente: elaboración propia, con base en la propuesta de la CAP de 1972.

El proceso de reforma administrativa iniciado en 1969 había perdido dinamismo al finalizar el gobierno de Rafael Caldera en 1973. Además, los lineamientos de la reforma formulados por la CAP, en su versión original, no llegaron a ser traducidos en la práctica, aunque en alguna medida sirvieron de referencia para los cambios que posteriormente se harían en la estructura global de la administración pública, especialmente en relación con los sectores y los sistemas. Por su parte, las reformas que sí se ejecutaron no mostraron su funcionalidad a la planificación del desarrollo, al menos desde el punto de vista de los resultados, y tampoco atendieron las causas profundas de las “patologías burocráticas”, muchas de las cuales continuaron acentuándose en los años posteriores.

Algunas de las razones que explican la frustración de este nuevo intento de reforma radican en su orientación “prescriptivo-legalista”, divorciada de los complejos procesos político-burocráticos del sector público, y en un contexto de correlación de fuerzas desfavorable al Ejecutivo Nacional en el parlamento, todo lo cual limitó significativamente sus posibilidades (Rodríguez Mena, 1975: 7-17). El hecho es que esta experiencia, restringida a la “racionalización” macro y micro de la estructura burocrática, tuvo un mismo sesgo estructural y formalista que la emprendida en 1958, y fue igualmente “autorreferenciada”, es decir hecha a la medida de los intereses propios de la burocracia más que a la de los usuarios de la administración. Como consecuencia, no resolvía las tensiones de fondo que existían entre los intentos por institucionalizar la administración pública con base en el paradigma burocrático, y las expectativas de una clase política que hacía evidentes sus intenciones de perpetuar el patronazgo y el “sistema de botín” prevaletentes⁷⁵. Tampoco esta reforma daba respuestas efectivas a las

⁷⁵ Al respecto, Stambouli (2002: 163, 165) destaca que “...en Venezuela, durante treinta años, dadas las exigencias sistémicas de consolidación de la democracia y la disponibilidad fiscal del Estado, la mejor decisión pasaba a ser no aquella mejor formulada técnica y programáticamente, sino la que contara con la mayor suma de apoyos. Gobernar consistía entonces, menos en la aplicación de un

exigencias de *management* público planteadas tanto por el Estado Social, diseñado en la Constitución del 61, como por la estrategia “Estado-centrista” de desarrollo económico y social. Más bien la sectorialización y la noción de sistemas instrumentales tendieron a la creación de “compartimentos estancos” en cada uno de sus ámbitos, “apropiados” por la autoridad política y burocrática correspondiente. Se estimula, así, una creciente rigidez del aparato administrativo, incrementando las dificultades ya existentes de coordinación intersectorial. De hecho, los problemas de la planificación y de la coordinación no se deben tanto a que determinado organismo esté o no ubicado formalmente dentro de la órbita de un sector, sino a un complejo proceso gerencial intra e interinstitucional, en el que interviene un considerable número de factores. La evidencia muestra, precisamente, que las mayores fallas de coordinación en la administración pública se han producido en entidades ya agrupadas sectorialmente (o, por lo menos, su agrupación no las ha superado; *v. gr.*, el antiguo Ministerio de Transporte y Comunicaciones, o el órgano que le sucede, el Ministerio de la Infraestructura), lo que pone al descubierto la compleja naturaleza del proceso decisorio gubernamental. En cuanto a las relaciones de control y coordinación intrasectorial entre un ministerio y los entes que le están adscritos, con diversos grados de autonomía, éstas no lograron ser resueltas con eficacia por el Decreto N° 280, citado anteriormente, ni por las demás manifestaciones del llamado “control de tutela”. Este aspecto ocuparía una parte importante de la agenda reformista del gobierno que asume el poder en 1974.

programa de acción y más en la capacidad de atención y complacencia a los grupos, individuos y clientelas propias a tal o cual oficina pública... En efecto, es posible sostener que las resistencias y oposiciones que suscitó la aplicación de las reformas políticas y económicas del Estado a partir de 1989, por parte de diversos sectores de la sociedad, no provinieron tanto del carácter específico de ese programa de reformas, sino del hecho mismo que representaban un programa, ...lo cual debilitaba los beneficios que la práctica gubernativa anterior ofrecía a los partidos de gobierno y a los sectores involucrados en la formulación de políticas”.

1.5 La reforma administrativa de 1974: continuismo estructural-legalista y fortalecimiento de la fórmula Estado-céntrica

El proyecto constitucional de Estado Social de Derecho y la estrategia desarrollista impulsada por la CEPAL mantuvieron su vigencia durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Ambos referentes constituían el eje de la acción política, económica y social del país, independientemente de su eficacia y del rigor con que se asumieran. Sin embargo, un conjunto de circunstancias económicas favorables que se presentaron casi desde el inicio del nuevo gobierno marcarían de muchas formas la dinámica social nacional en los siguientes años. Dichas circunstancias, sumadas a una cómoda mayoría gubernamental en el Congreso, hacían suponer que el Ejecutivo Nacional asumiría un firme compromiso para reformar la administración pública.

En efecto, la dramática escalada de los precios internacionales del petróleo permitió al gobierno disponer de un cuantioso volumen de recursos⁷⁶. La magnitud de los saltos económicos y financieros ocurridos entre 1973 y 1974 se refleja en algunos de los indicadores más significativos, tal como se aprecia en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Magnitud del salto en los indicadores económico-financieros. 1973-1974 (millones de bolívares)

Indicador	1973	1974
Ingreso nacional	61.073	99.334
Presupuesto de la Nación	14.872	42.519

⁷⁶ Los precios internacionales del barril de petróleo suben de US\$ 3,71 en 1973 a 10,53 en 1974 (Sosa Pietri, 2001).

% Gasto Público / Ingreso Nacional	24,63%	40,33%
Ingresos del Gobierno Central	16.433	42.834
% participación petróleo en ingresos fiscales	59,8%	79,1%

Fuente: Aranda (1977).

Frente a tales circunstancias y desafíos, el aparato administrativo se vio sometido a una fuerte presión, lo que se traduciría en estrangulamientos críticos dadas las insuficiencias en las capacidades técnicas y humanas, y en la institucionalidad aún en construcción⁷⁷. Por otra parte, al Estado se le presenta la perspectiva a corto plazo de administrar directamente la industria petrolera, como de hecho ocurrió mediante la promulgación en 1975 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Por todo ello, se crea una gran expectativa pública acerca de

⁷⁷ Existen numerosos trabajos que abordan el efecto de la renta petrolera en la vida económica, política y social del país. Incluso se ha acuñado el concepto de “petroestado” para aludir a la interacción entre el desarrollo económico y los cambios institucionales en los países exportadores de petróleo (Karl, 1997). En la mayoría de los petroestados, según esta autora, la industria petrolera encontró un legado de extrema debilidad institucional y administrativa. El modo cómo un Estado “se gana la vida” – sostiene Karl– es decisivo en sus patrones de institucionalización. Pero, fatalmente, la manera cómo un Estado recauda y distribuye sus recursos crea a su vez incentivos, a menudo impensados, que imponen “preferencias” a los gobernantes, y con ellas, restricciones a los gobiernos en la elaboración de políticas públicas. Todo lo que por sí solo ya sería suficientemente malo se agrava porque el modo en que “se ganan la vida” los petroestados está expuesto a una circunstancia inherente a la naturaleza misma del negocio petrolero: los ciclos, la alternancia de los *booms* y las sequías. Lo paradójico de esta situación se halla en el hecho de que el escaso desarrollo institucional del petroestado lo incapacita tanto para lidiar con las turbulencias que traen consigo las bonanzas como para resolver la situación de pobreza interna. Una de las “conductas” típicas que distingue Karl en los petroestados que atraviesan períodos de bonanza es su tendencia a expandir su jurisdicción y a reducir su eficiencia. Sus gobernantes suelen exigir a los parlamentos poderes especiales que permitan solventar las insuficiencias institucionales del petroestado para afrontar mejor la contingencia del *boom*. Gracias a la bonanza, ahora al fin *todo puede hacerse*; en consecuencia, *todo debe hacerse*. Surgen así, sin orden ni concierto, nuevas competencias, nuevas jurisdicciones, nuevas agencias.

la nueva política gubernamental y de los medios administrativos que habrían de sustentarla.

Las respuestas se irían perfilando casi de inmediato. Por un lado, el gobierno constituye la Comisión para la Reforma Integral de la Administración Pública, CRIAP, paralela a la CAP, que define un proyecto de reforma que implicaba la captura del creciente sector de empresas públicas por la esfera empresarial privada, lo cual marcaría distancia respecto al paradigma burocrático que el discurso de reforma intentaba imponer desde hacía más de una década. Por el otro, se desarrolla una intensa actividad legislativa dirigida a fortalecer la institucionalidad de la administración pública y a tratar de corregir las profundas distorsiones que generaba el crecimiento inorgánico de la administración pública, en este caso con apego a las formas clásicas de organización burocrática.

a) La CRIAP y el intento de “privatizar” las empresas públicas

Para llevar a cabo este nuevo esfuerzo de reforma administrativa, el gobierno creó, el año 1974, la Comisión para la Reforma Integral de la Administración Pública⁷⁸, conformada, según ese Decreto, por personas “con demostrada experiencia y conocimientos logrados tanto en la actividad pública como en la actividad privada”. Esta Comisión tenía el mandato de analizar las causas de la ineficiencia administrativa y las modernas soluciones para superarlas.

Sin embargo, al crearse la CRIAP se ignoró el Decreto N° 103 de 1969, reglamentario de la CAP. Solo se especificó que ésta actuaría como asesora de la nueva Comisión. Así, desde marzo de 1974, el Ejecutivo Nacional tenía dos comisiones asesoras en materia de reforma administrativa; duplicidad que se prolongaría hasta diciembre de 1976, cuando la CAP fue eliminada

⁷⁸ Decreto N° 11 del 22/03/74.

presupuestariamente y sus funciones absorbidas por la recién creada Dirección de Planificación Administrativa de CORDIPLAN⁷⁹, en tanto que la CRIAP se extinguió al no tomarse una decisión respecto de su suerte institucional. En consecuencia, a partir de 1977 no existe un órgano rector de la reforma administrativa, ya que CORDIPLAN no llegó a asumir realmente dicho papel (Antonorsi, 1979: 267).

Durante su corta existencia, la CRIAP propuso una reorganización radical del aparato administrativo, separando las funciones tradicionales del gobierno, que quedarían a cargo de los ministerios, de aquellas de naturaleza empresarial, supeditadas a un gran Sistema de Empresas del Estado, autónomo respecto de los ministerios y sujeto a criterios de gestión de la empresa privada. El proyecto original de la CRIAP consistió en lo siguiente (Equipo Proceso Político, 1978: 54-56):

- Se establece un sistema para aquellos entes del Estado a los que se les puedan aplicar criterios de rentabilidad empresarial (empresas del Estado).
- El sistema consta de un conjunto de empresas matrices llamadas Corporaciones Sectoriales, tenedoras de acciones propiedad del Estado y ubicadas en sectores de actividad bien definidos.
- Se crea un Consejo Nacional de Empresas del Estado como órgano supremo de planificación, promoción, coordinación, supervisión y control del sistema, presidido por un Ministro de Estado e integrado por los presidentes de las Corporaciones Sectoriales y cinco miembros más designados por el Presidente de la República.
- Las empresas del Estado deben ser autónomas respecto de los ministerios con el fin de evitar las influencias políticas.

⁷⁹ Las actividades de capacitación del funcionario público que eran desarrolladas por la CAP a través de la Escuela Nacional de Administración Pública, fueron asignadas al Ministerio de Hacienda.

- Se elimina el control previo de la Contraloría General de la República sobre la gestión de las empresas del Estado.
- Se establece un sistema de remuneraciones similar al de la empresa privada, que estimule la productividad y la eficiencia.
- Se margina al parlamento de todo lo referente al control del funcionamiento del Sistema de Empresas del Estado.

En suma, este proyecto partía del supuesto de que los grandes males que aquejan a las empresas del Estado derivan de la existencia de un vínculo demasiado estrecho con los ministerios, órganos plagados de corrupción, partidismo e irracionalidad. Implicaba, en definitiva, erradicar los criterios de responsabilidad pública en la gestión de dichas empresas y someterlas a criterios exclusivos del mercado⁸⁰.

Un planteamiento opuesto al de la CRIAP fue presentado por el Contralor General de la República de aquella época, José Muci Abraham, quien sostenía la necesidad de fortalecer los ministerios para que sean “órganos directos efectivos del Presidente en la ejecución de la política de Estado y no debilitándolos aún más quitándoles la adscripción de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado”⁸¹.

El presidente de la CAP, por su parte, argumentaba que el proyecto de la CRIAP parecía representar intereses privados, además que hacía del Ministro de Estado a cargo del Sistema de Empresas del Estado “un

⁸⁰ Juan Carlos Rey (1985, citado por COPRE, 1990b: 65) señalaba, al respecto, que “La propuesta de reforma de las Empresas del Estado y entes descentralizados, y orientada aparentemente por consideraciones de pura eficiencia y racionalidad económica, planteaba en realidad, un cambio en las relaciones básicas de poder existentes en la sociedad y llevaría un mayor control por parte de los empresarios privados, de los centros de capitalismo de Estado y de los mecanismos básicos que impulsan el proceso de desarrollo”.

⁸¹ Carta del Contralor al Presidente de la República, publicada en El Nacional (3 de agosto de 1975).

funcionario irresponsable e inamovible, con plenos poderes, que el Presidente no podrá remover cuando lo crea conveniente...”⁸²

Finalmente, como consecuencia de la polémica planteada públicamente, este proyecto de reforma no se materializó, aunque en cierta medida se mantuvo como referencia para las propuestas de reorganización de la Administración Descentralizada funcionalmente que se formularían años más tarde. Mientras tanto, ni la CRIAP ni la CAP tuvieron rol alguno en las transformaciones que se emprenderían posteriormente en la administración pública, especialmente en los desarrollos legislativos.

b) Las reformas jurídicas en la administración pública

Dada la ausencia de un efectivo órgano rector de la reforma administrativa, surgiría desde otras esferas del gobierno un conjunto de iniciativas legales y sub legales que constituirían un nuevo intento por “racionalizar” la estructura y funcionamiento global de la administración pública, cuyas crecientes dimensiones y la acumulación de complejidad desbordaban la capacidad del Ejecutivo Nacional para coordinarla, controlarla y, sobre todo, orientarla a los fines del desarrollo económico y social⁸³. Tales iniciativas, que por su contenido suponían una reforma burocrática de magnitud, fueron inspiradas parcialmente en la propuesta de la CAP del año 1972, contenida en el Informe sobre la Administración Pública Nacional. Así, los instrumentos jurídicos más importantes promulgados en ese período fueron los siguientes:

⁸² Carta de Enrique Azpúrua Ayala, presidente de la CAP, dirigida a Pedro Tinoco, presidente de la CRIAP, el 16-12-1974, en relación con el proyecto de reforma (Equipo Proceso Político, 1978).

⁸³ El crecimiento acelerado de la Administración Pública Nacional se manifiesta, sobre todo, en el ámbito de las entidades descentralizadas funcionalmente: mientras en 1961 existían 53 entes de este tipo, en 1970 sumaban 99 (CORDIPLAN, 1977), y a fines de la década de los 70 se contabilizaban alrededor de 300 entes, de las más variadas formas jurídicas (Brewer-Carías, 1981: 342).

- **Ley Orgánica de la Administración Central (1976).** Deroga el Estatuto Orgánico de Ministerios, vigente desde 1950. A través de esta Ley se introducen las siguientes modificaciones en la estructura ministerial: se elimina el antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOP) para dar paso a los ministerios de Desarrollo Urbano y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; el Ministerio de Comunicaciones se transforma en Ministerio de Transporte y Comunicaciones al absorber el sector transporte del MOP; se crean los ministerios de la Juventud, de Información y Turismo, y de la Secretaría de la Presidencia; el Ministerio de Minas e Hidrocarburos pasa a denominarse Ministerio de Energía y Minas. En consecuencia, aumenta el número de ministerios de 13 a 17, los cuales se organizan bajo el criterio sectorial, con la excepción de los ministerios de la Juventud y de la Secretaría de la Presidencia.

Se consagran, además, las siguientes oficinas centrales de la Presidencia de la República: de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de Presupuesto (OCEPRE), de Personal (OCP) y de Estadística e Informática (OCEI), a cargo de los respectivos sistemas funcionales.

Por otra parte, se establece una estructura jerárquica común para todos los ministerios, a saber: Despacho del Ministro, Dirección General, direcciones generales sectoriales, direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios.

La Ley define otros órganos constitutivos de la Administración Central, además de los ministerios, los ministros de Estado y las oficinas centrales, tales como las comisiones presidenciales (temporales y permanentes), los comisionados presidenciales y las autoridades únicas de área. También se prevé la figura de los gabinetes sectoriales

como órganos de apoyo al Consejo de Ministros en el análisis y preparación de acuerdos, previos a su consideración por este último.

- **Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (1976)**, considerada como punto de apoyo básico para una administración presupuestaria moderna y para una más completa interrelación de los procesos presupuestarios, y de estos con los planes de desarrollo. De hecho, el V Plan de la Nación (1976-1980) establecía ambiciosas metas de desarrollo acelerado en la agricultura y en el sector de la industria básica (siderurgia, aluminio, hidroelectricidad, entre otros), por lo que era imprescindible el fortalecimiento institucional de la hacienda pública, y concretamente de la gestión presupuestaria, para un uso más racional y controlado del enorme caudal de recursos financieros. No obstante, nunca se logró articular, ni entonces ni después, el proceso presupuestario con los planes, en sus diferentes horizontes temporales.
- **Ley Orgánica de Crédito Público (1976)**. Es otra de las aristas de la modernización de las finanzas públicas, con el fin de hacer frente a los enormes e inéditos requerimientos de crédito público para llevar a cabo los programas de desarrollo contemplados en el V Plan de la Nación (Fundación Polar, 1988: II-444).
- **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1975)**. Incorpora criterios e instrumentos modernos para el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, de conformidad con el artículo 234 de la Constitución de 1961. Esta Ley consagra, además, una nueva modalidad de control: el control de gestión, que va más allá del tradicional control sobre la legalidad financiera, extendiéndose a la eficacia, eficiencia y efectividad de los

gastos y actividades de los órganos y entes de la administración pública⁸⁴.

- **Ley Orgánica de Régimen Municipal** (1978). Desarrolla las normas que sobre esta materia establece la Constitución de 1961. Aunque esta Ley presentó deficiencias, las que fueron corregidas en sucesivas reformas parciales posteriores, al menos ponía fin al régimen transitorio que existía en el país en materia municipal.
- **Decreto N° 211** (02-07-74). Reglamenta la Ley de Carrera Administrativa, mediante el cual se definen –y se amplían– los cargos de alto nivel y de confianza, que pueden ser nombrados o removidos libremente.
- **Decreto N° 1.331** (16-12-75). Modifica la estructura regional del país y el marco de referencia de organización regional de la administración pública. **Decreto N° 3.128** (06-03-79), que agrega la Región Sud-Este Andina a las nueve regiones existentes.

Es significativo el hecho de que mientras la reforma administrativa ponía énfasis en la regulación normativa de un conjunto de materias y procesos orientados al fortalecimiento de la administración burocrática (Administración Central, finanzas públicas, control público, función pública, regionalización), la Administración Descentralizada funcionalmente no ocupaba mayormente la agenda de reformas e iniciativas jurídicas del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Este sector más bien tendía a sustraerse, en una medida importante, de las formas burocráticas clásicas de organización que amparaban a la Administración Central.

Contribuía a ello, en primer lugar, la diversidad y dispersión de las normas que entonces regían a los entes autónomos: Ley Orgánica de la

⁸⁴ El control de gestión consagrado en esta Ley constituía una novedad en materia de control externo, aunque nunca llegó a reglamentarse ni tuvo expresión práctica durante los años de vigencia de la Ley.

Hacienda Pública Nacional, Código de Comercio, Ley de Crédito Público, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, Decreto N° 280 (sin los alcances de una ley), disposiciones particulares contenidas en las leyes que crean los institutos autónomos, etc.

En segundo lugar, los entes de la Administración Descentralizada fueron adoptando una gran variedad de formas jurídicas en la medida que progresaba la creación de estos organismos. En efecto, a los primeros institutos autónomos constituidos en 1928, se agregaron las compañías anónimas con forma de Derecho Público, las fundaciones y asociaciones civiles del Estado, las compañías anónimas de capital público (exclusivo, mayoritario, paritario y minoritario) y los patrimonios separados autónomos, regularizados estos últimos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976 como “servicios autónomos sin personalidad jurídica”, y formando parte de la Administración Central. Estas formas jurídicas llegaron a cobijar a más de 300 entes descentralizados funcionalmente al finalizar la década de los 70, la mayor parte desgajados de los ministerios, sin responder a un plan de desarrollo orgánico ni a un criterio preestablecido (Fundación Polar, 1988: I-51).

Como consecuencia, la administración descentralizada fue evolucionando no solo en tamaño y complejidad, sino también en desarticulación, generando crecientes problemas de coordinación y control, y afectando de manera significativa la autoridad ministerial sobre las entidades autónomas. De manera que la “sustracción burocrática” y la mayor autonomía operativa adquirida por los entes descentralizados, sin que se hubiera efectuado como contrapartida las provisiones para una adecuada integración tutelar o contractual a los respectivos ministerios de adscripción, se tradujo, en la gran mayoría de los casos, en el debilitamiento de la responsabilidad pública, en la ausencia de una efectiva rendición de cuentas respecto a la

gestión y uso de los recursos fiscales, y por ende, quedando dichos entes expuestos a su captura privada o corporativa⁸⁵.

Así, al finalizar la década de los años 70, el intento por construir la Administración para el Desarrollo como soporte de la estrategia de desarrollo económico y social planificado, se truncaba una vez más. El sesgo legal formalista de la reforma contribuyó en una medida importante en sus magros resultados. Más aún si se acepta como válida la premisa que sostiene que el contexto sociocultural de Venezuela se ha caracterizado por el alto grado de discrepancia entre lo formalmente prescrito en la norma y lo efectivamente practicado, correspondiendo esta realidad a lo que Fred Riggs (1962) denomina “sociedad prismática”⁸⁶.

A ello había que agregar la persistencia de una dinámica institucional altamente centralizada, no obstante las posibilidades que la Constitución del 61 ofrecía en materia de descentralización política y administrativa del

⁸⁵ En un estudio sobre la deuda pública venezolana entre los años 1979-1988, publicado por la Universidad de Los Andes, se sostiene, en el marco del llamado “viernes negro”, en 1983, que “...la falta de información y control sobre el endeudamiento externo en general, y particularmente la deuda de corto plazo contraída por los entes descentralizados, demoró la cuantificación exacta de los compromisos a refinanciar por los organismos públicos, lo cual obligó a una reforma de la Ley Orgánica de Crédito Público que permitiera al ejecutivo nacional centralizar el proceso mediante la negociación de un programa general de refinanciamiento y un efectivo control de las operaciones de crédito público celebrados por los entes descentralizados” (Contreras, 1989: 16).

⁸⁶ Riggs (1962) sostiene que las sociedades en desarrollo poseen elementos de modernismo y tradicionalismo, a las que llama “sociedades prismáticas”. Una de sus características fundamentales consiste en el “formalismo”, definido como la discrepancia existente entre lo prescrito por las normas jurídicas y lo que realmente se practica, producto de una falta de presión hacia los objetivos y de la debilidad del poder. De esta forma, la discrecionalidad de hecho del funcionario público abre las puertas a la corrupción: un usuario puede sobornar al empleado para que cumpla la ley, tal como sucede en el otorgamiento de permisos o licencias, o para que pase por alto ciertas violaciones a la ley, como la evasión de impuestos. Es obvio que ello tiene implicaciones en un proceso de reforma administrativa: si ésta se basa en un cambio en las leyes, no habrá garantía de su cumplimiento. Por el contrario, en una sociedad moderna o “refractaria”, un cambio en la ley puede tener un alto grado de correspondencia con un cambio en la conducta administrativa.

Estado. La regionalización administrativa fue solo un esfuerzo de desconcentración de las actividades de la Administración Pública Nacional, manteniendo ésta el dominio político y financiero sobre la administración estatal y local, con la expectativa de hacer más efectivo el control ejercido por el poder central sobre una amplia trama de decisiones públicas de la más diversa índole, sumando así mayor complejidad aún al aparato administrativo.

Los años 80 se inician, así, con claras señales de que el intento por construir la Administración para el Desarrollo llegaba a su fin. De hecho, durante el gobierno de Luis Herrera no hubo un esfuerzo destacable ni sistemático por reformar la administración pública, no obstante el aumento del caudal de “buropatologías”. La planificación para el desarrollo, por demás, carente de sentido estratégico, persistió en los clásicos “planes libro”, reducidos a instrumentos formales y ritualistas, pero indispensables para lograr apoyo y cooperación financiera internacional. Por su parte, el paradigma de Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución deriva con mayor intensidad, durante los 80, en un fenómeno sociopolítico que le ha estado tradicionalmente asociado: el “populismo”, cuyas expresiones ya se habían manifestado en la anterior década bajo el amparo de la fuerte centralidad estatal.

1.6 La reforma administrativa en los 80: del continuismo estructural-formalista al discurso de la reforma del Estado

Parece evidente que el gobierno de Luis Herrera (1979-1984) no tuvo como prioridad, en su agenda de políticas, la reforma del sector público. Expresión de ello fue la debilidad institucional del órgano rector del proceso, creado, además, en las postrimerías de su período constitucional. La escasa actividad inicial en torno a la materia era desarrollada por CORDIPLAN, a través de la Dirección de Planificación Administrativa, transformada en 1982 en Dirección General Sectorial de Desarrollo Administrativo. Esta

dependencia enfocó su actividad en la aprobación o improbación de las propuestas de reformas estructurales episódicas que formulaban los diferentes organismos de la Administración Pública Nacional. El órgano rector propiamente, la nueva Comisión de Administración Pública, fue creado ese mismo año 1982; sin embargo, pese a su ambiciosa programación, escasamente logra llegar a la etapa de estudios y proyectos (COPRE, 1990: 80).

Los únicos aspectos puntuales que pudieran ser calificados como “reforma administrativa”, al menos desde una perspectiva macro, se reducen principalmente a la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), a la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, a un nuevo decreto de regionalización, el N° 478, y a la promulgación del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, reeditando así el tradicional enfoque formal-legalista para abordar los cambios administrativos.

La primera de las normas, la LOPA, promulgada el 1° de julio de 1981, correspondía a un proyecto presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República en el año 1978. Constituye, sin duda, un pilar importante en el fortalecimiento de la institucionalidad burocrática de la administración. En efecto, la LOPA intenta regular con mucha amplitud y precisión uno de los aspectos centrales del modelo burocrático weberiano como es el procedimiento administrativo, cuyo valor predictivo del comportamiento organizacional elimina –o por lo menos reduce– la incertidumbre, tanto en el funcionario público frente a la jerarquía como en el usuario/ciudadano en sus relaciones con la administración. De hecho, destacan en la LOPA las disposiciones que regulan los actos de la administración en su relación con los particulares y de estos en sus relaciones con aquélla. Sin embargo, esta Ley no constituyó en modo alguno una respuesta suficiente para resolver el problema de la complejidad de los trámites y procedimientos administrativos,

que afectan por igual a los ciudadanos, a los agentes económicos y a la misma administración.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, vigente desde el 1º de abril de 1983, derogó la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de 1948, y significó, por una parte, la eliminación de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, creada como organismo con autonomía funcional, y por la otra, la creación de una jurisdicción especial: el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, formando parte del Poder Judicial. A través de esta Ley se reguló con coherencia todo lo concerniente a la responsabilidad administrativa y penal de los funcionarios públicos, y se pretendió erradicar – infructuosamente– una de las patologías más severas de la administración pública: la corrupción administrativa.

En cuanto a la regionalización, el Decreto N° 478 del 8 de enero de 1980 mantuvo la concepción territorial establecida en 1969, aunque introdujo nuevos ajustes a la división regional del país e intentó mejorar los mecanismos de coordinación existentes. Pero, en definitiva, a través de esta forma de desconcentración se perpetuaba el fuerte centralismo político y administrativo del Estado.

Por su parte, el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa fue promulgado el 15 de enero de 1982, constituyendo así un solo cuerpo de normas administrativas relacionadas con los funcionarios públicos nacionales, que hasta entonces se encontraban dispersas en diferentes reglamentos (bonificación de fin de año, vacaciones, juntas de avenimiento, régimen disciplinario, situaciones administrativas, retiro y pago de prestaciones sociales a los funcionarios públicos de carrera, reingreso de los funcionarios a la carrera administrativa, etc.).

En la segunda mitad de los años 80, la reforma administrativa propiamente tal, operada bajo la presidencia de Jaime Lusinchi (1984-1988),

tuvo una vez más el signo formal-legalista de sus predecesoras, así como un fuerte sello “estructuralista” y fiscalista⁸⁷, pretendiendo con ello remediar algunas de las “buropatologías” generadas en alguna medida por la creciente centralidad estatal, pero intentando mantener, al menos en su forma, las bases burocráticas de la administración. Con tal enfoque, casi al inicio del período constitucional se promulga el Decreto N° 55, del 13 de marzo de 1984, mediante el cual se dictan medidas para la reorganización de la administración pública nacional y la reducción del gasto corriente⁸⁸. Entre los lineamientos, enunciados en el artículo 1° del Decreto, se destacan los siguientes:

- Determinar los organismos de la administración pública nacional que deban ser objeto de reestructuración, supresión, fusión o liquidación.
- Eliminar los programas o proyectos que no cumplan con los objetivos o prioridades asignados a cada organismo.
- Revisar la política de subsidios u otras erogaciones y mantener solo las que se justifiquen.
- Reducir los gastos de adquisiciones, limitándose solo a los imprescindibles.
- Evitar los aumentos de personal en los organismos públicos.

⁸⁷ Sin embargo, en el discurso de su toma de posesión, el 2 de febrero de 1984, Lusinchi ya adelantaba un cambio de enfoque: “Tenemos un Estado sin control, un Estado que unas veces asalta y otras es tomado por asalto. Un Estado muy rico, repentinamente comprometido. El deterioro de la administración pública y su conducción desordenada y contradictoria han determinado que el Estado no puede cumplir adecuadamente las funciones que le son propias y que el ciudadano común, los trabajadores y empresarios, consideren a las entidades oficiales como un obstáculo para el desarrollo de sus actividades. Normas anticuadas, procedimientos obsoletos y falta de agilidad en la acción de los poderes públicos agudizan tal fenómeno” (COPRE, 1986: 28).

⁸⁸ Una concepción similar, tanto en el contenido como en la estrategia de conducción del proceso de reorganización, se replicaría a partir 1995 durante el segundo gobierno de Rafael Caldera.

Tales lineamientos tenían que ser reflejados en los respectivos programas de reorganización administrativa que debían presentar los ministros a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Dichos programas de reorganización debían incluir, igualmente, un plan para la reducción del gasto corriente en un porcentaje no inferior al 10% del presupuesto asignado a cada organismo.

Bajo el mismo enfoque estructural-fiscalista, el Decreto en cuestión también preveía la reorganización, supresión, fusión o liquidación motivada de los entes descentralizados adscritos a cada ministerio, y de las instituciones financieras del Estado. Finalmente, ordena la liquidación de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) y la Corporación de Mercadeo Agrícola (Corpomercadeo) –baluartes de la corrupción administrativa en aquella época, según diversas fuentes mediáticas– entre otros entes descentralizados.

La fórmula empleada en el Decreto para conducir los cambios previstos consistió en designar una comisión integrada por los ministros de Hacienda, quien la presidía, y de la Secretaría de la Presidencia, el Ministro de Estado Jefe de CORDIPLAN, a cargo de la secretaría técnica, y el Jefe de la Oficina Central de Presupuesto.

A este Decreto se sumó el Reglamento de Adscripción de Institutos Autónomos y Coordinación de Fundaciones, de fecha 8 de agosto de 1985, mediante el cual se procedió a readscribir algunos institutos autónomos a ministerios con los que tuvieran mayor afinidad funcional. Tanto este Reglamento como el Decreto N° 55 citado, eran expresivos del enfoque acotado y sesgado de la reforma administrativa durante el gobierno de Lusinchi, carente, además, de direccionalidad y de una perspectiva estratégica de los cambios en la administración pública. De hecho, al final de su gobierno no habían sido resueltos los problemas acumulados de la administración ni de las finanzas públicas; más bien se habían agudizados.

No obstante, en este período se dio un importante –aunque insuficiente– avance en materia de organización municipal: mediante la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 10 de octubre de 1988, se creó la figura del Alcalde como órgano ejecutivo del municipio, a quien corresponde “dirigir el gobierno y administración municipal y distrital; y ejercer la representación del municipio” (art.72, numeral 1); en tanto que el Concejo Municipal se limita a actuar como órgano deliberante, correspondiéndole “legislar sobre las materias de la competencia del Municipio, y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal” (art. 49). Se separan, de esta forma, ambas ramas del Poder Público Municipal, radicando en el Alcalde la responsabilidad política y administrativa por el gobierno y gestión local, en contraste con la legislación municipal precedente que concentraba en el Concejo Municipal la ramas ejecutiva y legislativa del municipio.

También fue importante el establecimiento de un régimen general para las fundaciones y asociaciones civiles del Estado mediante el Decreto N° 401, del 14 de diciembre de 1984, modificado posteriormente por el Decreto N° 677, del 21 de junio de 1985, dictados ambos de conformidad con la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para adoptar medidas económicas y financieras requeridas por el interés público, del 22 de junio de 1984, por lo que el citado Decreto se equipara a la ley formal en sus efectos, rango, valor y eficacia (Garrido y Vilorio, 1994: 35).

Estos cambios administrativos, definitivamente casuísticos y limitados en su enfoque y en su estrategia, se mostraron como ineficaces, no solo por el incumplimiento de sus objetivos fiscalistas manifiestos, sino por el progresivo y generalizado deterioro de la administración pública, particularmente en el ámbito de los servicios públicos que se suministran a la comunidad. Deterioro que se inscribe, a su vez, en la crisis acumulada de las instituciones del Estado y en el modo en que éste se relaciona con la sociedad en general (COPRE, 1988), lo que significa, en otros términos, el

agotamiento de la particular fórmula “Estado-céntrica” que había prevalecido en el país durante los últimos 30 años. Esta percepción de la realidad institucional del país es expuesta y desarrollada con bastante anticipación a través del discurso de la reforma del Estado que comienza a gestarse desde mediados de los años 80, cuyos horizontes de cambio son más amplios y comprensivos que los de la tradicional reforma administrativa⁸⁹, ya que siguen el curso de las corrientes de transformación más profundas de las sociedades de fines de los 80, algunas de ellas fuertemente cuestionadoras de la centralidad estatal. Dicho discurso sería canalizado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE, creada en 1984, y concluiría en la definición de un importante cuerpo de propuestas de cambio institucional, muchas de las cuales solo madurarían en la década siguiente.

2. Estado social, institucionalidad y reformas burocráticas: el balance de tres décadas

2.1 El Estado social en la encrucijada: populismo y pobreza

Si se considera que el gran propósito de las reformas administrativas consiste en “contribuir” al desarrollo económico y social y a la materialización del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1961, se concluiría que han fracasado, y ello en gran medida en razón del doble juego

⁸⁹ Para algunos autores la reforma administrativa es una cuestión de orden técnico, dirigida a “crear una Administración Pública que funcione mejor y que cueste menos” (Gore, 1994). Así, la reforma administrativa sería un tema esencialmente de administración, mientras que la modernización del Estado sería un tema político (Orellana, 2009). Kliksberg (1988), por su parte, destaca que el cambio conceptual de “reforma administrativa” a “reforma del Estado” indica una nueva orientación conceptual y metodológica, y que sería falaz la dicotomía entre política y administración. Oszlak (1980: 16) agrega, además, que si se omite el hecho de que el aparato público y sus organizaciones son “privilegiada arena de conflicto político donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas”, la reforma administrativa se condena a la inoperancia.

de tensiones a las que estuvieron sometidas las reformas burocráticas. Sin embargo, estas reformas no son responsables por sí solas de la suerte de tales procesos ya que éstos son de naturaleza multifactorial. Más bien podría argumentarse que fue la estrategia de desarrollo –y tal vez su concepción– la que fracasó, a la luz de sus resultados. Respecto del modelo sociopolítico y democrático contenido en el Estado social, en propiedad éste no llegó a configurarse efectivamente. Las prácticas institucionales de dicho modelo terminaron derivando en un fenómeno que despierta una enorme polémica en el debate político y económico latinoamericano: el populismo⁹⁰, cuyos rasgos resultan poco consistentes con el paradigma burocrático referenciado.

El marco de fondo de este fenómeno estaba dado por la precaria situación social de un importante sector de la población, la que precisamente las previsiones constitucionales en materia social pretendían remediar. Durante el transcurso de los años 80 esta situación se degradó aún más producto de las circunstancias económicas⁹¹. Algunas de sus expresiones se reflejan en las profundas desigualdades sociales generadas por los patrones regresivos de la distribución del ingreso. Márquez (1992: 122) afirma, al respecto, que “Entre 1958 y 1978... la distribución del ingreso mantiene una leve, pero sostenida propensión a disminuir los desequilibrios entre las clases

⁹⁰ Existe una amplia bibliografía acerca del populismo en América Latina y los rasgos que lo distinguen. A estos efectos, ver, entre otros, a Benavente y Cirino (2005) y Peetz (2001). Este último autor distingue y caracteriza el “populismo ahistórico”, el “populismo clásico” y el “neopopulismo” (p. 116).

⁹¹ Durante los años 1983-1985 se adoptó una política restrictiva en lo fiscal y en lo monetario; paralelamente se devaluó el bolívar, se estableció un control de cambios, un sistema de cambio múltiple y se impusieron fuertes controles a los precios, a las tasas de interés y a las importaciones (por la vía de las prohibiciones, las cuotas y los aranceles). Se trataba de reducir la demanda agregada interna y el déficit fiscal, con el fin de mejorar la situación de la balanza de pagos. El año 1986 fue crítico para Venezuela en materia económica: el precio del petróleo venezolano, que en enero de ese año era de US\$ 24 por barril, cayó en marzo a US\$ 13,42, y en junio llegó a ubicarse en US \$ 12,99, con lo cual, los ingresos fiscales se contrajeron a casi la mitad. No obstante, el gobierno inició una política de expansión del gasto fiscal acudiendo a diversas formas de endeudamiento, a las reservas y a las utilidades cambiarias (Fundación Empresas Polar, 1988-2007).

sociales. Sin embargo, esta tendencia se revierte e involuciona rápidamente a partir de 1979 hasta conformar, en 1988, un modelo tan regresivo que determina que el 30% más rico de la población perciba 60% del ingreso, mientras el 30% más pobre solo recibía 11%”.

La pobreza crecía en todas sus manifestaciones, y su magnitud, sumada a otras expresiones de deterioro de la economía y del Estado, comienza a poner en riesgo no solo la estabilidad constitucional del gobierno, sino los mismos cimientos de la legitimidad del sistema político, cuestión advertida por la COPRE (1988) y por otros diagnósticos que se adelantaban en aquella época⁹². El empobrecimiento de la población evidenció, además, la ineficacia del Estado en el cumplimiento de uno de los roles centrales del modelo de Estado Social en el que se inspiraba, al que García Pelayo denomina “procura existencial” (1977: 114).

En efecto, a partir del censo poblacional efectuado por el Instituto Nacional de Estadísticas, entre 1981 y 1990 el porcentaje de hogares pobres avanzó del 32,92% al 38,53%, y los que estaban en situación de pobreza extrema, del 12,3% al 22,63% (INE, 1981, 1990). Por su parte, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCV indica que en 1988 los hogares con pobreza instalada alcanzaban el 55,2%, y la pobreza extrema era del 15% de la población (Álvarez, Fernández, Quintín; 1999: 51). El dinamismo del empobrecimiento persistió en los años siguientes, al que contribuyeron el ajuste económico estructural y las políticas de economía

⁹² Gómez Calcaño y López Maya (1990: 52-53) advertían “la creciente presencia de un conjunto de organizaciones, algunas fuertemente influidas por los partidos políticos, otras con diversos grados de autonomía, que no encuentran en el sistema político canales idóneos para expresar y transmitir sus demandas específicas. Esta situación fue generando una brecha entre sistema político y sociedad civil: mientras ésta se expandía y organizaba... los partidos hegemónicos seguían controlando los mecanismos de poder y concentrando entre ellos las decisiones estratégicas, al tiempo que se erosionaba su legitimidad a causa de su descendiente capacidad para ofrecer respuestas efectivas a la situación crítica”.

abierta que se impulsan en 1989, aunque mitigadas por el mayor gasto social relativo.

Pero no solo en materia de pobreza se manifiesta la ineficacia del Estado. Otras previsiones sociales constitucionales tampoco lograron materializarse, tales como el derecho al trabajo (artículo 84), dado el elevado desempleo abierto⁹³ y la desocupación encubierta, que persistió durante los años siguientes; la protección de los trabajadores informales (artículos 85, 86, 87, 88, 92 y 94), que en 1989 alcanza tan solo el 30% de la población ocupada (OCEI; 1989); el acceso a una vivienda cómoda y digna (artículo 73), frente a un déficit habitacional que en 1985 fluctuaba entre 875.000 y 938.000 unidades (COPRE; 1989: 23); la protección de la maternidad y del niño (artículo 74), en contraste con el creciente número de madres solteras y abandonadas que no cuentan con respaldo económico, y de niños en situación de abandono, mientras que las instituciones destinadas a atender estos problemas son escasas y carecen de los recursos para emprender campañas y programas destinados a mejorar la situación de estos grupos (Márquez; 1992: 124). El derecho a la protección de la salud (artículo 76) también ha sido vulnerado como consecuencia, entre otros aspectos, de la visible ineficacia del sistema hospitalario; la seguridad social (artículo 94), en especial la que se presta a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, arrastra fallas crónicas que periódicamente se hacen públicas, además de que solo atiende parcialmente las contingencias que pretende cubrir. A todo esto se suma el deterioro creciente de otros servicios públicos lo que afecta severamente el nivel de vida de la población más vulnerable, erosionando aun más el salario real de los trabajadores (Márquez, 1992: 125).

⁹³ La tasa de desempleo aumentó de 7% en 1982 a 12,1% en 1985, aunque mejoró a partir de 1986 como consecuencia de la expansión del gasto público (Gutiérrez, Ablan y Abreu, 1995).

En definitiva, es posible afirmar que el tipo de populismo instalado en la estructura institucional del país usurpó el modelo social y democrático consagrado en la Constitución de 1961, y abortó prematuramente las estrategias estructuralistas de desarrollo económico y social definidas en los comienzos de los años 60. Ello contribuyó a brindarle soporte a la argumentación formulada por una nueva elite emergente nacional que cuestionaba las bases esenciales del Estado Social, para impulsar a partir de allí un nuevo discurso, el de la economía de mercado, que se haría hegemónico durante los años 90 en la mayoría de los países de la región.

Aunque son múltiples las razones que explican el fracaso en la materialización del proyecto constitucional del Estado Social de Derecho en Venezuela, una cuota importante de responsabilidad le cabe a las deficiencias del *management* público⁹⁴; otras causas descansan en la incapacidad de las reformas burocráticas para operacionalizar con eficacia y eficiencia los propósitos sociales y económicos explícitos del modelo de Estado. Pero las razones que al parecer tienen una mayor fuerza de causalidad, en virtud de su naturaleza estructural, radican en la particular institucionalidad política que se fue construyendo a partir de la compleja relación entre la centralidad estatal y los inmensos ingresos provenientes de la explotación petrolera. Se destacarán a continuación aquellos aspectos explicativos del agotamiento, no del Estado Social en sí, sino de la institucionalidad concreta que derivó de aquel diseño original.

2.2 El populismo como base de legitimidad política

⁹⁴ La precariedad de los niveles directivos públicos se desprende no solo de su desempeño, sino del régimen clientelar al que están sometidos y de la ausencia de profesionalización, aspectos que evidencian tener una estrecha correlación con la ineficacia gerencial.

Si bien el modelo político institucional del país consagrado en la Constitución de 1961 estaba revestido de formas democráticas, y se configuraba al mismo tiempo como Estado Social de Derecho, su materialización distaba significativamente de las expectativas generadas en amplios sectores de la población, especialmente en los grupos más pobres, luego de la caída de la dictadura perezjimenista.

En efecto, la institucionalidad democrática, de suyo precaria y vulnerable en sus primeras etapas, se fue construyendo a lo largo de los años 60 y 70 sobre la base de una temprana dependencia de los actores sociales y de las diversas formas emergentes de organización social respecto a la actuación del Estado, el que a su vez –se sostiene– era capturado y colonizado por una elite partidista autoritaria y fuertemente centralizada (COPRE, 1988). En un análisis efectuado por la COPRE sobre la situación política durante aquel período, se afirmaba que los partidos políticos pasaron a convertirse en instituciones del Estado mismo, lo cual queda ilustrado en el hecho de que “las figuras y órganos del poder público no son los que ejercen el poder real, ni siquiera desde el punto de vista ideológico o político... Las decisiones generalmente se toman en ‘otra parte’, como reflejo de la debilidad institucional” (COPRE, 1988: 42-46).

Este Estado “rehén” de los partidos gobernantes invadió la vasta capilaridad social y llegó a sustituir parcialmente al mercado, dirimiendo cuestiones que bien podían ser resueltas por los agentes privados. “La acción pública se mezcla con la privada, la contamina y frecuentemente la interfiere. Es un Estado que no se concibe a sí mismo como intervencionista, porque actúe ‘desde afuera’ hacia lo privado, sino que lo hace como si lo privado estuviese sometido a su discrecionalidad” (COPRE, 1988: 49-50). El sector empresarial, a su vez, a través de una compleja trama de relaciones, mantenía vasos comunicantes con los centros de decisión de las distintas ramas del Poder Público. Bajo tales circunstancias, la sustentación de los

partidos, e incluso la legitimidad misma del sistema político, descansaban en gran medida en un sistema de “compra” de adhesiones y lealtades a través de las redes gubernamentales de distribución de la renta petrolera expresada en variadas formas de beneficios sociales y empresariales. Se reeditaba, así, en la administración pública, una nueva forma de “patrimonialismo”, el ejercido por los partidos políticos y su “corte” de benefactores. De hecho, el carácter del Estado venezolano de gran productor y distribuidor de la riqueza petrolera, más aún luego de su nacionalización, fue uno de los factores de mayor relieve que lo perfilaron como instrumento de intervención socioeconómica para la dominación política, sustentado en un fuerte centralismo institucional como resorte para tal propósito (Álvarez, Fernández, Quintín, 1999: 47).

De esta forma, el clientelismo llegó a convertirse en fuente fundamental del poder político. En este mismo sentido, Álvarez, Fernández y Quintín (1999: 47-48) sostienen, en alusión a este rasgo del fenómeno populista venezolano, que “el dominio sobre el Estado permite el control del poder político y, por consiguiente, de las decisiones y políticas económicas y sociales del aparato estatal. Se configura así un Estado cuyas decisiones económicas y sociales están dirigidas, en lo primordial, a la satisfacción de intereses propiamente políticos coyunturales. Las políticas económicas y sociales son las vías para alimentar una clientela partidista y electoral, con el fin de generar una serie de adhesiones que reproducen la dominación en lo político. Así, entre el centro de poder y la clientela se forma una dependencia permanente que, en la práctica, se convierte en la regla de funcionamiento del Estado, el cual no es más que un botín al que se asalta en provecho propio”. El sistema de dádivas gubernamentales pasan a ser las piezas centrales no solo de los partidos que las administran de hecho, sino también de la ciudadanía que las promueve, diluyendo con ello las fronteras entre el Estado, la estructura partidista y la sociedad civil.

Por otro lado, el Estado populista⁹⁵ adquirió fuertes contornos autoritarios, debilitando con ello el carácter “democrático” del Estado Social referenciado. En primer lugar, porque las políticas públicas en el sector social, impositivas en su formulación, tienden al mantenimiento de la dominación política más que a una verdadera estrategia de desarrollo social. En segundo lugar, porque a través de la seguridad social se perpetúa un sistema en el cual la desigualdad en el acceso a los beneficios sociales se constituye en su pilar capital. Así, quienes aspiren a privilegios deben competir por ellos ofreciendo a cambio obediencia política. De esta manera, la desigualdad en el beneficio social, lejos de ser un problema, es el elemento que permite la adhesión militante de la clientela al partido hegemónico y el respaldo al *status quo*. En tercer lugar, porque el populismo provoca la alienación política, ya que el disfrute de los beneficios sociales genera una menesterosidad política en la que el ciudadano se encuentra en la disyuntiva entre conquistar un mayor grado de calidad de vida o disfrutar de libertad política (en condiciones de deterioro material). Finalmente, porque se excluye la participación del ciudadano en las decisiones públicas, a la vez que se rechazan las organizaciones de ciudadanos que se reúnen en torno a intereses que han sido determinados al margen de los partidos. Las burocracias partidistas suelen ser los exclusivos canales de comunicación de los ciudadanos con el Estado. De manera que, en la praxis política, la soberanía no reside directamente en el pueblo sino en las organizaciones

⁹⁵ Aunque el concepto de populismo tiene múltiples aristas, se le emplea en este caso asociado al ejercicio de la autoridad estatal que se manifiesta en políticas públicas que les son características. El rasgo más distintivo es de naturaleza económico-social: gastos crecientes e incontrolables, endeudamiento crónico, frecuente violación de los derechos de propiedad, clientelismo político y debilidad institucional (Benavente y Cirino, 2005: 57). Se distingue, además, un estilo mediático de comunicación política, intensa movilización social, uso discrecional de los recursos públicos, retórica nacionalista, fuerte base personalista y desconfianza en las instituciones (Benavente y Cirino, 2005: 37-39).

políticas hegemónicas que asumen su representación (ver Álvarez, Fernández, Quintín, 1999: 49-50).

Tales fueron los signos de la institucionalidad venezolana que se fueron manifestando progresivamente desde su reconstrucción a partir de 1961, y se hacían consistentes con la caracterización del “petroestado”, en sus ciclos de bonanza y de contracción (Karl, 1997). Se contribuía, de muchas formas, al crecimiento progresivo de la pobreza, en todas sus manifestaciones, y, más aún, a una dinámica perversa de creciente exclusión de ciudadanos de las esferas social, política y económica.⁹⁶

2.3 El fracaso de las reformas burocráticas

Las reformas administrativas intentadas a partir de 1958 fueron inocuas respecto a la institucionalidad real que se fue configurando, muy distante del modelo social constitucional. La racionalidad técnica que inspiraba dichas reformas, enraizada en el modelo de dominación racional-legal burocrático de Weber, estuvo en permanente tensión no solo con los atributos del *management* público que eran demandados tanto por el Estado Social como por la estrategia de desarrollo, sino también con la estructura populista y clientelar que se estaba instalando bajo la hegemonía de los partidos políticos dominantes. Ni el sector empresarial ni los ciudadanos organizados –o, al menos, sectores importantes de ambos conglomerados– presionaban mayormente para alterar las reglas de juego, sometidos ambos al sistema de “adhesiones contra beneficios”, por lo que los reformadores profesionales y los órganos con responsabilidades rectoras del proceso permanecieron aislados de aquellas fuerzas sociales que pudieron haber movilizado transformaciones con un mayor grado de eficacia, a la vez que carecían de una efectiva sustentación política.

Las reformas, bajo tales circunstancias, fueron sesgadas, en primer lugar, por un “reduccionismo estructural y legalista”, es decir se limitaban fundamentalmente a cambios en los organigramas, al reordenamiento de las adscripciones de los entes autónomos, a la creación o eliminación de organismos públicos, y al intento de racionalización de los procedimientos, trámites y sistemas administrativos, sustentadas tales reformas en una juridicidad que marginaba tanto los contenidos políticos y sociales inmanentes como las previsiones gerenciales indispensables para la instrumentación de los cambios. Se trataba, en definitiva, de corregir los aspectos formales más que de emprender cambios en el comportamiento real de la administración, implicando así una combinación perversa de sobreburocratización en cuanto a las estructuras con una infraburocratización del comportamiento (Prats, 2000: 45, citando a Shmitter, 1991).

En segundo lugar, las reformas, en muchos casos, fueron guiadas por un “eficientismo inmedatista” (Kliksberg, 1983: 46-47), esto es, por la ilusión de que es posible obtener resultados “fáciles” y en el corto plazo que puedan ser traducidos en economías de recursos y, por ende, en la reducción del gasto fiscal, descuidando los horizontes estratégicos de largo plazo de las reformas y el peso de otros objetivos distintos a la eficiencia que involucraran la dimensión social de los cambios en la administración pública. Kliksberg (1983: 47) agrega, además, que esta política eficientista genera, en el plano conceptual, la tendencia a “hacer de modo más eficiente lo incorrecto, en lugar de revisar el sentido mismo de políticas y estrategias”.

En tercer lugar, las reformas marginaron la participación de funcionarios públicos y ciudadanos, actores que hubieran podido movilizar y encauzar los cambios hacia metas más trascendentes. La ausencia de una efectiva estrategia participativa provocó el rechazo o la apatía de los funcionarios

⁹⁶ Para un planteamiento que vincula el grado de democracia con las desigualdades sociales, ver Kliksberg (1999: 40).

hacia las reformas. El usuario de la administración, por su parte, fue omitido tanto como sujeto y como objeto de las transformaciones, focalizándose éstas en la administración misma, en el marco de lo que se denomina “administración autorreferida”.

Finalmente, ninguna de las experiencias de reforma de este período consideró lo que se entiende hoy en día como una de las variables más críticas y dinámicas para impulsar las transformaciones de la administración y lograr que la actuación gubernamental tenga una mayor efectividad: la gerencia pública. El escaso valor asignado a la función directiva, sujeta al tradicional “sistema de botín”, coartaba desde sus bases cualquier intento no solo por transformar y modernizar la administración pública, sino por materializar con la eficiencia y eficacia necesarias las políticas y planes gubernamentales. De hecho, la posibilidad de efectuar cambios estructurales adecuados y pertinentes, la interacción eficaz con los entornos institucionales, la modernización o adaptación tecnológicas más convenientes, la resolución de las complejas tramas psicosociales que se dan en los organismos, la motivación del personal, la capacidad de construir agendas estratégicas, entre otros tantos procesos que ocurren al interior de las organizaciones gubernamentales, forman parte esencial de las responsabilidades y de los talentos directivos, definitivamente marginados en tanto objetos de los procesos reformistas.

Tales enfoques y omisiones de las experiencias de reforma administrativa no solo no resolvieron la multiplicidad de problemas de la administración pública sino que probablemente los agudizaron, potenciados a su vez por el progresivo deterioro de la institucionalidad política y la dramática situación social que debía hacer frente una gran parte de la población durante los años 80.

Así, a finales de los años 80 la administración pública mostraba una manifiesta ineficacia e ineficiencia en la provisión de servicios públicos, lo

que afectaba por igual a los ciudadanos en general, a los agentes económicos y a la misma administración. Ésta acumuló graves deficiencias en su organización y funcionamiento interno, incidiendo negativamente en la gestión gubernamental no obstante que pudieran haber existido puntualmente políticas públicas eficaces y una capacidad de gobierno dentro de márgenes razonables. Entre las manifestaciones más significativas de dichas deficiencias internas es posible destacar las siguientes, en tanto generadoras de efectos irradiadores en otros ámbitos y expresivas de las disfuncionalidades del modelo burocrático referencial:

- **Déficit de coordinación interinstitucional:** la creación inorgánica y por agregación de muchas entidades públicas, por lo tanto precariamente articuladas entre sí⁹⁷, se tradujo en frecuentes duplicidades de funciones y conflictos interinstitucionales con importantes impactos negativos en el gasto fiscal y en la consistencia de las políticas públicas. Las fallas de coordinación han operado horizontalmente, esto es, entre distintos sectores de gobierno y entre órganos pertenecientes a un mismo sector o adscritos a un mismo ministerio, y verticalmente, entre el gobierno central y los entes descentralizados funcionalmente, y entre el gobierno nacional y las entidades subnacionales (estados y municipios). Las débiles relaciones de coordinación entre los ministerios y los entes autónomos adscritos, mediadas principalmente a través del llamado control de tutela, tuvieron efectos particularmente negativos en la gestión de las finanzas públicas y en la coherencia gubernamental⁹⁸. Si bien es cierto que se

⁹⁷ Como ejemplos ilustrativos, pueden mencionarse los organismos del sector de la vivienda y urbanismo: Ministerio de Desarrollo Urbano, Instituto Nacional de la Vivienda y Fondo de Desarrollo Urbano, a los que posteriormente se sumó el Consejo Nacional de la Vivienda y Fundabarríos. Una situación similar se observaba en los sectores agrícola e industrial.

⁹⁸ En el año 1983, a raíz del “viernes negro” por la fuerte devaluación del bolívar frente al dólar, la cuantificación del monto de la deuda pública externa se hizo particularmente difícil por el endeudamiento contraído por algunas entidades descentralizadas del sector empresarial sin que haya habido un registro adecuado en los órganos competentes del gobierno central (Contreras, 1989: 16).

desarrolló un amplio abanico de entidades autónomas, tanto con forma de derecho público como de derecho privado, lo cual constituía una base institucional importante para dinamizar y flexibilizar la producción de bienes públicos, en especial los de naturaleza social, no se logró generar mecanismos de articulación efectivos entre estas entidades y los ministerios responsables de las políticas sectoriales.⁹⁹

La consecuencia inmediata de los manifiestos déficits de coordinación es una mayor fragmentación del Estado y de la administración pública. La COPRE (1988: 54) destacaba, en relación con este fenómeno, que en la estructura del Estado “no puede haber propósitos coherentes, porque sus instituciones carecen de unidad interna y al conjunto le ocurre otro tanto. En un Estado fragmentado, un propósito plausible se convierte en una multiplicidad inasible de directivas, concepciones, vías de ejecución e instrumentos de evaluación”.

- **Inflexibilidad estructural y funcional de la Administración Central:** el paradigma “antidiscrecional” que mueve a esta Administración se potencia, además, por la reserva legal que existe en materia de creación y organización de ministerios y en la asignación de competencias ministeriales, previsto en el artículo 193 de la Constitución de 1961, restándole capacidad al Ejecutivo Nacional para disponer y adaptar el aparato administrativo a su proyecto de gobierno. Si bien la inflexibilidad burocrática del núcleo central del gobierno, es decir el ámbito donde reside con mayor propiedad la potestad coercitiva del Estado, responde a

⁹⁹ Se sostiene que los problemas de coordinación son estructurales al sistema federal, y se encuentran estrechamente relacionados con el tamaño y complejidad del gobierno. Pero también hay otras causas y fenómenos que desafían la capacidad de un gobierno para una acción pública conjunta y coordinada, a saber: la complejidad del contexto, la multifactorialidad y transversalidad de los problemas que debe atender la administración pública, la fragmentación de la autoridad, las propias tradiciones de los gobiernos subnacionales, las presiones por una mayor democratización, la necesidad de una mayor sustentabilidad social de las políticas, las presiones de la globalización, etc.

la necesidad de limitar el ejercicio del poder como garantía de las libertades ciudadanas, este aspecto adquiere contornos de problema toda vez que a través de esta Administración se presta una infinidad de servicios públicos, impregnados de las rigideces propias de los ministerios y, por lo tanto, carentes del necesario dinamismo operacional para una eficiente y oportuna provisión de bienes públicos. Se confunden en un mismo tipo de órgano, en definitiva, las acciones de formulación de las políticas y las de naturaleza operativa.

- **Centralismo político y administrativo imperante:** la centralización administrativa del país, tanto como la económica, ha sido en gran medida consecuencia del centralismo político. El advenimiento de la democracia en 1958 no alteró mayormente el esquema centralista erigido durante el período gomecista. Se argumenta que había razones para mantener ese orden de cosas: “era la vía para concentrar una población que permitiera ampliar el mercado laboral y de consumo, manejar el ingreso petrolero para organizar la red de comunicaciones a escala nacional, desarrollar grandes proyectos de infraestructura e industriales, modernizar los patrones de cultura de los venezolanos y fortalecer la democracia”, es decir “era el camino para sintonizar a Venezuela con un esquema socio-económico válido para la época” (COPRE; 1988: 131).

Así, la Constitución de 1961, aunque estableció en su artículo 22 que “La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores”, también señaló que “Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”. Tal situación se mantuvo hasta 1988, año en que se legisló finalmente sobre la materia, por lo que durante más de 27 años los estados carecieron de autonomía política para elegir a sus gobernadores, ya que era el Presidente de la República quien los designaba.

Este centralismo político se correspondía, además, con la centralización administrativa y financiera. De hecho, el Poder Nacional concentró las materias más significativas relacionadas con el gobierno y administración del país, reduciendo a los estados y sus autoridades a verdaderas entelequias, cuyas responsabilidades se circunscribían a competencias residuales o de escasa relevancia para la entidad federal. La previsión constitucional en relación con la descentralización administrativa, consagrada en el artículo 137, solo llegó a hacerse efectiva en 1989 con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, luego de 28 años de vigencia de la Constitución.

Progresivamente, el tipo de centralismo imperante se convirtió en un obstáculo a la modernización de la administración y a la evolución democrática del país. En el plano político, el gobierno central acumuló una desmesurada cuota de poder que contrastaba con la escasa o nula autonomía política –y consecuentemente financiera– de los gobiernos estatales y locales, y, por consiguiente, con límites para constituirse en voceros válidos de los intereses territoriales que les correspondía representar.

En el plano administrativo, el Estado debía soportar una pesada maquinaria burocrática centralizada, cuyas escalas de operación conspiraban contra una gestión eficiente y eficaz (en particular, los sistemas públicos de salud y educación), generando severas dificultades para procesar problemas de distinto orden y alcance que se acumulaban en la cúspide gubernamental. Asimismo, la atención que el gobierno central distraía para intentar satisfacer la multiplicidad de actividades que concentraba, incluyendo las de decidir sobre el destino de la mayor parte de los recursos financieros de la nación, le restaba capacidad para definir

y realizar acciones estratégicas y de mayor envergadura¹⁰⁰, limitando aún más la capacidad para coordinar las funciones de entidades públicas altamente centralizadas.

Finalmente, en el plano territorial, el tipo de centralismo absorbente condujo a inmensos desequilibrios demográficos¹⁰¹ y económicos como consecuencia de la alta concentración de la actividad industrial, comercial y financiera en la región central del país, en perjuicio de las demás regiones.

- **Deterioro institucional de la gerencia pública:** no obstante la importancia crítica de los niveles de dirección pública, el régimen de función pública de la Administración Pública Nacional que afecta a este segmento de funcionarios, que va desde los cargos –existentes en aquella época– de Jefe de División hasta el de Director General y sus denominaciones equivalentes, acumuló un conjunto de características que atentaban contra el mérito y limitaban la eficacia de la administración¹⁰², y cuyo panorama a fines de los años 80 era el siguiente (COPRE; 1989: 29-31):

¹⁰⁰ Aunque existen investigaciones que avalan esta afirmación (por ejemplo, el Informe de Consultoría de Salvador Ríos en 1994, en relación con la distribución de la agenda del Consejo de Ministros en términos del alto predominio de las actividades administrativas por sobre las propiamente de gobierno), solo bastaría con observar la enorme cantidad de competencias constitucionales y legales concentradas en el Ejecutivo Nacional para comprender la dificultad que presenta el llevar a cabo un ejercicio efectivo de gobierno.

¹⁰¹ En las postrimerías del gomecismo, la población urbana representaba solo el 20% del total; a fines de los años 80 llegaba a más del 80%. En esta última década, cerca del 40% de la población habitaba en las regiones capital y central, y de ella, la mitad se concentraba en el área metropolitana de Caracas, es decir en tal solo 0,17% del territorio nacional (COPRE, 1988: 131).

¹⁰² Si bien estas deficiencias fueron detectadas por la COPRE a finales de los años 80, hasta el año 2004 –límite temporal de esta tesis– tales condiciones no habían cambiado sustancialmente en relación con esta materia ya que no se han producido intervenciones ni en el plano jurídico ni en el plano material. Por lo mismo, se infiere, dado el deterioro “vegetativo” que genera la inacción, que la situación institucional, así como la práctica de la gerencia pública, han empeorado.

- No se exigen normalmente requisitos de capacidad profesional, con la excepción de algunos cargos de Jefe de División que, aleatoriamente, han sido clasificados.
- No están definidas las fuentes de reclutamiento, por lo que gran parte de los cargos directivos son cubiertos por personas externas a la administración.
- No existe capacitación específica ni un organismo orientado a la formación que sirva como fuente sistemática de reclutamiento y selección.
- No hay rigor selectivo relacionado con las capacidades requeridas para el nivel y las complejidades de las funciones a cumplir.
- Los cargos de gerencia media y superior no son descritos ni evaluados, por lo que se desconoce el perfil individual y los requerimientos de desempeño.
- Existe una jerarquización rudimentaria de los cargos gerenciales, que iguala sueldos de cargos con diferentes niveles de complejidad.
- Se desconocen los factores e indicadores de una buena gestión, lo que impide aplicar un sistema de incentivos por rendimiento.
- Como corolario, los cargos gerenciales, especialmente de los niveles medio y alto, están sujetos al llamado “sistema de botín”.

Tales rasgos del régimen de personal directivo han sido determinantes en el precario desempeño de los gerentes públicos en general¹⁰³, quienes han tendido a adoptar un conjunto de comportamientos negativos predominantes, tales como¹⁰⁴:

- Ausencia de motivación personal.
- Individualidad, en perjuicio del trabajo en equipo.
- Subjetividad e intuición en las decisiones.
- Escasa ponderación de los valores de sobriedad y honestidad.
- Vulnerabilidad frente al tráfico de influencias.
- Resistencia a consejos de expertos.
- Tendencia a “delegar hacia arriba”.
- Predominio de valores economicistas y expresiones externas de estatus.
- Deficiente capacidad para enfrentar problemas técnicos y funcionales.

¹⁰³ Una investigación realizada en 21 países acerca del desempeño de los directivos públicos concluyó que “...los países que han instalado sistemas especiales de administración de su Gerencia Pública corresponden a aquellos que han impulsado las más exitosas y completas reformas al aparato público”. En especial, se destaca la relación, en primer lugar, entre sistemas que relacionan “las remuneraciones con el desempeño de los gerentes y los resultados de sus respectivas agencias públicas, permitiendo mejorar la gestión desde los niveles más altos del Estado e involucrar... a cuantos se desempeñan en el servicio público”. En segundo lugar, entre “sistemas que buscan la creación y desarrollo de capacidades y perfeccionamiento de los gerentes públicos y la adopción de nuevas y modernas formas de trabajo al interior de las organizaciones públicas” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile, 1998: 5).

¹⁰⁴ Los rasgos del comportamiento gerencial público fueron extraídos de opiniones autorizadas emitidas por gerentes de destacada trayectoria tanto en el sector público como en el privado, así como por figuras representativas de diversos sectores de la vida nacional. La consulta se efectuó con ocasión de una reunión por grupos operativos de gerentes de alto nivel, organizada por la Oficina Central de Personal en los meses de octubre y noviembre de 1985 (ver Quintín, 1994: 265-266).

- Carencia de experiencia.
- Escaso conocimiento de las disposiciones legales.
- Limitadas capacidades para enfrentar y resolver conflictos internos.
- Deficiente visualización de los problemas y de sus soluciones.
- Insuficiente preparación para negociar y para actuar en un marco de escasez de recursos.

Al finalizar la década de los 80 parecía haberse puesto fin a los enfoques que orientaron los procesos de cambio en el aparato público que marcaron profundamente las tres décadas anteriores. El proyecto de Estado Social de Derecho comienza a ser cuestionado en sus fundamentos económicos, e incluso ideológicos, por sectores tecnocráticos emergentes que alcanzan posiciones de poder¹⁰⁵; la estrategia de desarrollo económico y social basada en la centralidad estatal se abandona en la misma medida en que se instala hegemónicamente el discurso del mercado, impulsado en gran medida por las agencias multilaterales (por ejemplo, Banco Mundial, 1997). La reforma administrativa, tras los frustrados esfuerzos por construir la “administración para el desarrollo” y de coadyuvar en el modelo social de Estado a través del referente burocrático weberiano, es sometida al proyecto de reformas económicas e institucionales más amplias y de mayor trascendencia: la reforma del Estado.

Todo ello transcurre en un escenario de transformaciones radicales en el ámbito de la economía, de la política y de la sociedad a nivel mundial, signadas por el fenómeno de la globalización, la retirada del Estado y la hegemonía del mercado, factores que repercutirían significativamente en la

¹⁰⁵ Al respecto, Cunill (1997) refiere que los críticos tanto del Estado Social como del Estado de Bienestar, asumen que la crisis global es una crisis del Estado y concentran sus argumentos en la centralidad del Estado en lo político y en lo económico.

vida nacional, y muy especialmente en la dirección de los cambios de sus instituciones durante los primeros años 90.

CAPÍTULO IV

Abriendo los años 90: el discurso de la reforma del Estado y el cuestionamiento a su centralidad

1. El contexto internacional: la crisis del Estado

La crisis de la deuda que sufrió la mayor parte de los países de América Latina durante la década de los 80 desencadenó, como consecuencia, una profunda crisis fiscal en la región¹⁰⁶, la que a su vez se tradujo en el agotamiento de la matriz Estado-céntrica (MEC) y del sistema de poder articulado a ella que había dominado el escenario continental durante décadas. El tipo de centralidad estatal predominante había logrado precariamente sostenerse gracias a la existencia de recursos públicos para distribuir, aun a costa de crónicos déficits fiscales, del creciente endeudamiento y de elevados niveles de inflación. Pero cuando los gobiernos de la región agotaron su capacidad para ofrecer beneficios tangibles, y las expectativas de la población más vulnerable se vieron persistentemente frustradas, comienza entonces un acelerado proceso de debilitamiento del sistema de representatividad y, por tanto, de la legitimidad de las instituciones políticas. Paralelamente, se cuestionan, en particular por parte de organismos multilaterales, los fundamentos del particular y frágil modo de intervención del Estado en la economía, signados principalmente

¹⁰⁶ La política económica impulsada por el gobierno de Reagan en los EE.UU. implicó un alza sustancial de las tasas de interés, generando la llamada crisis de la deuda y la consiguiente declaración de moratoria de la deuda externa adoptada por muchos países de la región. La consecuencia inmediata fue la interrupción de los flujos de inversión y de capital provenientes de la banca privada internacional. La crisis económica tuvo efectos dramáticos en las políticas redistributivas durante los 80, manifestándose en severos conflictos políticos y sociales, que pusieron en jaque la legitimidad de las instituciones políticas y la eficacia del intervencionismo estatal en la economía (Cunill, 1997).

por las políticas desarrollistas y populistas implantadas en la mayor parte de los países de la región.

De manera que la prolongada crisis fiscal y financiera, coligada a la crisis de representatividad política –aunque de incidencia desigual en cada país–, perfilan, en definitiva, la crisis del Estado, constituyéndose para muchos países de América Latina en el factor desencadenante de los procesos de reforma del Estado, orientados en la mayoría de los casos a subvertir el orden Estado-céntrico. La rearticulación de las relaciones del Estado con la economía en un contexto internacional caracterizado por la globalización económica, que aparece como objetivo de las reformas en un primer momento, daría paso a un objetivo ulterior dirigido a la rearticulación más de fondo del Estado con la sociedad en su conjunto (Cunill, 1997). Tales impulsos, que a mediados de los años 80 desencadenaron los procesos de reforma del Estado en América Latina, también darían un nuevo contenido a la agenda de la reforma administrativa de los países de la región.

Sin embargo, los países latinoamericanos se plantearon en un comienzo diversas estrategias para hacer frente a la crisis del Estado, atendiendo a sus particulares coyunturas internas. En efecto, se distinguieron las reformas del Estado cuyo acento fue puesto en la democratización y modernización de las instituciones políticas, de aquellas que enfatizaron en las reformas económicas, bajo la presión de las agencias multilaterales que condicionaron la asistencia financiera a la aplicación de programas de ajustes estructurales¹⁰⁷. Entre los países que relevaron el primer tipo de reformas destaca Venezuela, a partir de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en 1984, precisamente porque esta nación no se ve agobiada de la misma forma por la crisis fiscal que afectó a los demás países de la región; el segundo prototipo lo representa México, el

¹⁰⁷ En realidad, como lo ha destacado Osziak (1997), no es fácil precisar dónde termina la reforma económica y dónde comienza la reforma del Estado.

cual emprende en 1982 un intenso proceso de reformas económicas como consecuencia de la severa caída de la producción interna y de la consecuente necesidad de reorganizar el aparato productivo estatal¹⁰⁸.

Al culminar la década de 1980, las distintas experiencias nacionales de reforma del Estado tendieron a confluir en una agenda más o menos común, con un destacado sesgo económico y fiscalista y, en muchos casos, de abierto contenido doctrinario, influida por los éxitos económicos del *thatcherismo* y la *reaganomics*, e impulsada por los actores nacionales emergentes más conservadores, quienes explicaban la crisis fiscal por los excesos redistributivos del Estado. Esta agenda de reformas fue nutrida, finalmente, por las recomendaciones del llamado “Consenso de Washington”¹⁰⁹, de 1990, el cual marcó un importante hito en el impulso de una suerte de “consenso latinoamericano” en materia de reformas económicas, especialmente en cuanto a privatizaciones de empresas del Estado, las cuales llegaron a hacerse equivalentes a la reforma del Estado.

El Consenso de Washington consistía en la promoción de diez instrumentos de política económica, que se resumen en: 1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones;

¹⁰⁸ En relación con los diferentes contenidos de los procesos de reforma del Estado en América Latina durante los años 80 y a comienzos de los 90, ver Cunill (1997: 208-225).

¹⁰⁹ Se le llama Consenso de Washington a las directrices de política económica que emergieron de la conferencia patrocinada por el Instituto de Economía Internacional, celebrada en Washington en 1990, que congregó a un grupo de dirigentes políticos, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas e intelectuales de América Latina y el Caribe. Su objetivo consistía en evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de los 80. Allí se logró un consenso principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización del comercio y las inversiones, desregulación de los mercados y privatización de las empresas estatales, entre otros (Burki y Perry, 1998: 1).

9) desregulación amplia; y 10) protección a la propiedad privada (Williamson, 1990, 1993, citado por Vila, 2000: 30). En realidad, el “Consenso” recogía los programas de ajuste estructural de *shock* que el Banco Mundial y el FMI habían impulsado en varios países del mundo desde el inicio de la década de los 80. Se trataba, en suma, de reivindicar la fe en los mecanismos autorreguladores del mercado y de imponer la tesis del “Estado mínimo”, cuya intervención debía orientarse al fortalecimiento del mercado y la optimización de su eficiencia. Pero el “Consenso” carecía de propuestas de cambios institucionales y estuvo ausente la cuestión de la eficacia del Estado y de la administración pública, incluso para llevar adelante sus tareas “mínimas”. Solo en 1998 se cuestionarían, desde el mismo Banco Mundial, algunas de las premisas del “Consenso” al destacarse la necesidad de que el Estado debía ejercer un papel regulador en aquellos ámbitos en los que el mercado no fuese capaz de promover el desarrollo, y se elevarían recomendaciones de reformas institucionales en áreas clave para complementar y mejorar la eficacia de las propuestas originales del “Consenso”, a saber: finanzas, educación, justicia y administración pública (ver Burki y Perry, 1998).

En este contexto, los procesos de reforma del Estado en los países de la región durante la primera mitad de los 90 estuvieron sustentados en un eje prioritariamente económico y de ajuste fiscal. El componente institucional de las reformas era abordado, en gran medida, y no de manera lineal, con el propósito de enfrentar los problemas de gobernabilidad política derivados tanto de los efectos de las reformas de mercado como de la evolución de la crisis de representatividad y legitimidad¹¹⁰.

¹¹⁰ México y Bolivia, por ejemplo, en paralelo a las reformas económicas, emprenden cambios a sus sistemas electorales y judiciales; Argentina, Perú y Nicaragua incorporan la segunda vuelta en la elección presidencial; Colombia reforma el sistema judicial y crea la figura del Defensor del Pueblo a partir de la promulgación de la Constitución de 1991. Bajo el gobierno de Fujimori, en Perú, se fortalece la figura del Presidente frente al parlamento y los partidos políticos; en Colombia y Bolivia, por el

La reforma de la administración pública, por su parte, se subordinó a los programas de ajuste estructural, priorizando aquellas transformaciones que contribuyeran a los esfuerzos de reducción del gasto público. De hecho, en la mayoría de los países de la región las acciones de reforma administrativa se focalizaron en la contracción de las estructuras organizativas y en la reducción de la nómina de funcionarios¹¹¹, mostrando un éxito precario en cuanto a los objetivos que la animaban y significando la descapitalización de las burocracias, y, en muchos casos, el deterioro de la calidad de los servicios (Naím, 1995: 225). Cabe destacar que la descentralización político-administrativa también fue parte de las agendas reformistas de muchos países de América Latina; sin embargo, no se limitó solamente a los propósitos fiscalistas, sino que se insertó “en una variedad más amplia de estrategias (incremento de la gobernabilidad democrática, entre otras) y tiene en sí misma trayectorias más disímiles, tanto como marchas y contramarchas” (Cunill, 1997: 217).

Tal fue el panorama continental de la reforma del Estado y de la administración pública, cuyos influjos repercutieron en una medida significativa sobre los procesos similares que se emprendieron en Venezuela durante la primera mitad de la década de 1990.

2. El contexto nacional: la crisis del Estado venezolano

contrario, se fortalecen los parlamentos en sus funciones de control sobre el poder ejecutivo (ver Cunill, 1997: 211-212).

¹¹¹ En Brasil, por ejemplo, entre 1990 y 1992 se reduce en más de 100.000 la cantidad de funcionarios y disminuye el número de ministerios y de otros organismos públicos. En Argentina, a partir de 1990 se emprende el redimensionamiento de la administración pública, eliminando Secretarías y Subsecretarías, y se opera una sustancial reducción de servidores públicos. Una situación similar se experimentó en Perú (Cunill, 1997: 217-219).

El contexto sociopolítico nacional a fines de los años 80 e inicio de los 90 ha sido analizado por muchos autores. Es posible reunir dichos análisis en la doble expresión con la que comúnmente se aborda la crisis del sistema político de aquel momento: crisis de las élites y crisis de las instituciones. A tal efecto nos circunscribimos a algunos trabajos y autores seleccionados.

a) Crisis de las élites

Una de las expresiones más notable de esta crisis es la ausencia de condiciones apropiadas para lograr un consenso que permitiera una transformación efectiva del sistema político y particularmente del sistema social. Siguiendo algunas líneas del trabajo de Guevara (1989: 256-298), ese marco de condiciones es caracterizado de la siguiente forma:

- Las élites, especialmente las partidistas, tendían a coincidir en que la democracia estaba efectivamente bajo amenaza, pero de manera potencial y no bajo “peligro inminente” (a diferencia de la percepción que tenían las élites respecto a la coyuntura en que se suscribe el Pacto de Punto Fijo). Incluso los sucesos de febrero de 1989 (el “caracazo”) y los intentos de golpe de Estado de 1992 no mellaron en esta percepción. El sistema político aún podía encontrar su propio cauce de transformación y la reforma del Estado podía contribuir a ello.
- Las condiciones para sostener el consenso de las élites (logrado al inicio de la democracia en 1958) se deterioraban progresivamente. Las reglas de juego de suma variable fueron sustituidas por las de suma cero¹¹².(Guevara, 1989: 260); una porción creciente del presupuesto público era orientado al reparto prebendario; se intensificaban los

¹¹² Bajo el gobierno del Lusinchi se designó un Fiscal General de la República que provenía de las filas de Acción Democrática, con lo cual se rompía el acuerdo tácito que sostenía que este cargo, así como el de Contralor General de la República, debían provenir de partidos de la oposición. Ejemplos de suma cero pueden encontrarse en el predominio partidista en el sistema de administración de justicia y en los cargos de dirección pública.

conflictos obrero patronales y el voto castigo se imponía sobre el voto aprobación.

- Mientras que en los albores de la democracia se distinguía un liderazgo indiscutido al interior de los partidos políticos (Guevara, 1989: 261), ya en los ochenta y noventa el cuadro era de “fragmentación del liderazgo, faccionalismo y clientelismo político” (lucha de todos contra todos). Las alianzas inter e intrapartidista solían ser precarias y circunstanciales.
- La lógica de la colaboración entre el gobierno y la oposición dio paso a la competencia y al conflicto entre ambos actores, cuestión que se manifestó también en todos los espacios de la sociedad que habían sido colonizados por los partidos (Guevara, 1989: 262-264). Solo se alcanzó una cooperación sistémica circunstancial bajo los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez ¹¹³ y de Rafael Caldera ¹¹⁴.
- Mientras que el Pacto de Punto Fijo subsumió lo pragmático y lo ideológico a lo ético y democrático, el marco de condiciones de los ochenta se caracteriza por el hecho de que lo ético y lo doctrinario se subsume al pragmatismo clientelar y a un régimen prebendario (Guevara, 1989: 264-268).

b) Crisis de las instituciones

La expresión política e institucional de la crisis fue diagnosticada tempranamente, desde mediados de los años 80, por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE, 1988). Los elementos más relevantes de la percepción que tenía este organismo fueron reseñados en el

¹¹³ Luego del intento del golpe de Estado contra Carlos Andrés Pérez en noviembre de 1992, el gabinete ministerial incorporó a dos connotados militantes del COPEI: Humberto Calderón Berti y José Ignacio Moreno León. A los pocos meses COPEI retiraría el apoyo circunstancial al presidente Pérez.

¹¹⁴ Era reconocido el apoyo básico que el entonces secretario general de AD, Luis Alfaro Uceró, brindaba al gobierno de Caldera, y muchos proyectos de leyes e iniciativas gubernamentales pudieron fluir gracias a ello.

Proyecto de Reforma Integral del Estado (PRIE), el cual fue sometido a la consideración del presidente Lusinchi y hecho público en 1988. Tales elementos se resumen a continuación:

- Debilidad institucional del Estado en el marco de su inevitable intervención histórica en la sociedad. Significa que no son los órganos del Poder Público los que ejercen el poder real, sino una diversidad de agentes paraestatales (núcleos de dirección empresarial, dirigentes partidistas articulados con diversos centros dirigentes de la sociedad, núcleo político-sindical, etc.). En tales términos, los partidos suplen las carencias del Estado¹¹⁵, el cual, producto de su debilidad, no es propiamente el centro del poder sino del reparto del botín (PRIE, 1988: 50).
- Como consecuencia del punto anterior, el Estado es colonizado por los partidos políticos para obtener ventajas, cuya expresión más característica ha sido el clientelismo como base de sustentación partidista (PRIE, 1988).
- Los núcleos de poder paraestatal (empresarios y sindicatos ligados a cierta dirigencia partidista) no están interesados en la institucionalización, pues de esa manera el poder sería ejercido desde los órganos regulares del Estado y perderían, por lo tanto, el poder que ostentan (PRIE, 1988: 47).
- La centralización institucional, lejos de mostrar la coherencia de una estructura vertical, concentra autoridad y atribuciones con alto grado de

¹¹⁵ “Ni en las cortes se deciden los juicios, ni en el parlamento las leyes ni en los organismos planificadores las inversiones, para dar algunos ejemplos. Las decisiones generalmente se toman en ‘otra parte’, como reflejo de la debilidad institucional ya señalada. (...) Pero en el caso venezolano, la carencia de institucionalidad y de otras formas desarrolladas de la sociedad civil abrieron un espacio en el período democrático para que los partidos ocuparan un papel de singular relieve” (PRIE, 1988: 43-46).

ineficacia, ineficiencia y fragmentación. Este poder, extremadamente centralizado, se constituye en una diversidad de poderes internos (“islas de poder”), los cuales se transforman en alcabalas para las instituciones privadas y los ciudadanos (PRIE, 1988: 52).

- A esto se suman otros fenómenos que en conjunto son percibidos como amenazas al régimen democrático: la corrupción, la desorganización social, la pérdida de confianza en la funcionalidad del sistema democrático, "El desaliento y apatía social y política, con alto poder corrosivo, que es función del deterioro de la clase media, y se convierte en caldo de cultivo del terrorismo y en antesala probable del golpe de Estado" (PRIE, 1988: 53)¹¹⁶.

Junto a esta caracterización de la crisis institucional formulada por la COPRE se identifican otros aspectos que están implícitos en el análisis de la Comisión, y que completan el cuadro de crisis. Destacan en este sentido los señalados por Stambouli (2002):

- Crisis fiscal del Estado y debilidad del aparato productivo privado.
- Crisis de legitimidad y cuestionamiento de las instituciones políticas¹¹⁷.
- Deficiencias administrativas de la burocracia estatal.

Además de la crisis del sistema político se acentúa la crisis económica y fiscal¹¹⁸. En efecto, la situación económica del país presentaba entonces un cuadro que se resume en un considerable déficit de balanza de pagos, agotamiento de las reservas internacionales, marcado déficit en las cuentas

¹¹⁶ Es importante hacer notar que ese diagnóstico se realizó varios años antes de los intentos de golpe de Estado de 1992.

¹¹⁷ El llamado “Caracazo”, durante los días 27 y 28 de febrero de 1989, fue una expresión visible y violenta del cuestionamiento a las instituciones políticas que ya se arrastraba.

¹¹⁸ Con la particularidad de que la estrategia general definida por el Estado venezolano hasta entonces –y lo sería en lo sucesivo– consistía en estimular el crecimiento económico apoyándose en el ingreso petrolero (Gómez Calcaño y López Maya, 1990: 50), exponiéndose a las consecuencias de los ciclos típicos de un “petroestado”.

del sector público consolidado y un acentuado desequilibrio en los mercados financieros (CORDIPLAN, 1998a: 18). Esta situación se trasladó, a través de un conjunto de acciones y reacciones encadenadas, a todas las demás instancias de la vida social, lo que fue interpretado como una expresión más del agotamiento del orden económico, social, político e institucional, sustentado en el modelo “desarrollista” de crecimiento hacia adentro con una fuerte centralidad estatal, y sobre la base de la condición de país petrolero.

3. Las dos caras de la reforma del Estado en Venezuela

La dimensión política e institucional de la crisis fue abordada por la COPRE –aun cuando su marco normativo fue más propositivo que descriptivo de una realidad signada por la crisis–, creada en diciembre de 1984, para lo cual elaboró un amplio conjunto de propuestas de reformas institucionales, administrativas y sociales. Por su parte, la dimensión económica y financiera de la crisis fue enfrentada por el gobierno de Carlos Andrés Pérez a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, CORDIPLAN. De modo que durante gran parte del lapso en el que gobernó Pérez coexistieron dos políticas públicas en torno al proceso de reforma estatal: las institucionales y las económicas, con escasa coordinación entre sí, y, en ocasiones, conflictivamente.

3.1 Las reformas políticas (1984-1993): el proyecto de la COPRE

La COPRE fue creada durante el gobierno de Jaime Lusinchi mediante el decreto N° 403 del 17 de diciembre de 1984, donde se le asigna el carácter de órgano asesor de la Presidencia de la República.

Entre sus obligaciones destacan las siguientes: “Elaborar un Proyecto de Reforma Integral del Estado” (PRIE), no ubicándose exclusivamente en el campo de la reforma administrativa, sino en todas las ramas del Poder

Público, precisando los aspectos de la sociedad venezolana que debían ser reformados, sirviéndose para ello de una estrategia gradual y selectiva; “Proponer al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, las acciones que a su juicio deban ser adoptadas con anterioridad a la presentación del Proyecto de Reforma Integral del Estado, para asegurar la eficiencia de los organismos del Poder Público y facilitar la adopción de la Reforma Integral del Estado”; “Colaborar con el Ejecutivo Nacional en el análisis de las medidas que deban ser adoptadas para llevar a cabo el actual proceso de reorganización de la Administración Pública Nacional”. Este último aspecto se complementa con el numeral 8º, que establecía que “Los organismos de la Administración Pública Nacional, las Empresas del Estado, las sociedades civiles del Estado y las fundaciones constituidas por éste o de cuya gestión puedan derivarse compromisos para la República, deberán colaborar con la Comisión a los fines del cumplimiento de sus funciones”.

El PRIE se planteó como propósito último *la promoción y el fortalecimiento de la democracia*; más concretamente, la reafirmación del Estado Democrático y Social de Derecho (COPRE, 1988: 83), reconociendo el desfase histórico de su institucionalización. Se abandona, al mismo tiempo, la tradicional perspectiva de la reforma administrativa al articularla, y condicionarla, a la reforma política, e incluso social, englobadas tales reformas en el concepto más amplio y trascendente de reforma del Estado. De hecho, la concepción del PRIE se sustenta en la premisa de que la reforma del sistema político es requisito para el desarrollo de la sociedad en su conjunto (COPRE, 1988: 81).

La conformación de la COPRE tenía una característica que la distinguía de los organismos de reforma que la precedieron: se sustentaba en una

estrategia de “admisión selectiva”¹¹⁹ que se manifestaba en la existencia de un amplio cuerpo de comisionados, integrado por personalidades que pertenecían a los distintos sectores de la actividad del país (académico, empresarial, sindical, religioso, partidista, etc.), designados por el Presidente de la República. Estas personas “no fueron escogidas en su calidad de representantes de las instituciones a las cuales pertenecían, sino por sus características personales y sus aportes en distintos campos, pero al mismo tiempo ligadas a disímiles áreas de interés... Esta característica fue la que permitió que variados sectores sociales pudieran articularse a un diálogo abierto con la COPRE, así como sentirse representados en sus posiciones. La idea de construir los consensos mínimos presidió el trabajo y fue un elemento esencial de la estrategia” (Blanco, 2005: 44-45).

Los comisionados integraban la Asamblea Plenaria, instancia superior de toma de decisiones. Un grupo de siete comisionados constituían, a su vez, el Comité Coordinador, responsable de dirigir la política y el funcionamiento de la COPRE. Ambas instancias estaban bajo la conducción del Presidente de la Comisión, también designado por el Presidente de la República, de quien dependía el Secretario Ejecutivo, a cargo de un cuerpo técnico de profesionales.

3.1.1 Los contenidos sustantivos del proyecto de reforma del Estado de la COPRE

¹¹⁹ La estrategia de “admisión selectiva” es descrita por Kleber Nascimento (1967: 23) para aludir a una de las estrategias de conformación de los organismos rectores de la reforma, y consiste en garantizar o ampliar la aceptación de determinado grupo, idea u organización mediante la incorporación de individuos reconocidamente influyentes (cualquiera sea la base de la influencia) a la estructura dirigente de los agentes de cambio. En el caso de la COPRE, se pretendía fortalecer la base de sustentación política de las reformas, en especial por el apoyo que pudiera brindar la élite dirigente del país, y allanar así la aprobación de las propuestas legales por parte del Congreso de la República.

El PRIE contempló las siguientes cinco grandes áreas de reforma con sus respectivas propuestas:

- a) **Actualización democrática.** Aunque el área se agrupaba bajo la denominación de “reformas políticas”, su propósito explícito consistía en la actualización de la democracia “para dar cabida a las potencialidades de representación y participación que emanan de la sociedad venezolana” (COPRE, 1988: 101). La agenda de las reformas políticas prioritarias incluía tres ámbitos: i) la democratización de los partidos políticos, considerados como vehículos efectivos de participación y representación popular; ii) la reforma del sistema electoral, orientada a la escogencia nominal de los representantes y a la transparencia de las campañas electorales, y iii) la descentralización política, dirigida, por un lado, a aumentar la participación política regional y la responsabilidad del mandatario estatal frente a su comunidad mediante la elección de los gobernadores de estado, y, por el otro, a la elección directa del alcalde como autoridad ejecutiva del municipio. Se esperaba que estas reformas tendrían un profundo efecto democratizador sobre el conjunto del sistema político.

El PRIE también recogió la discusión sobre un conjunto de reformas al Poder Ejecutivo (entre otras, el *ballottage* presidencial, la figura del Primer Ministro ejecutivo, la duración del período presidencial y la reelección, y un sistema de consulta a las organizaciones sociales) y al Poder Legislativo, pero muchas de ellas no llegaron a constituirse en propuestas exhaustivas.

- b) **Descentralización administrativa,** dirigida a fortalecer los estados y municipios, en lugar del esquema regional desconcentrado (y por tanto, sujeto a la autoridad del gobierno nacional) que se había intentado implantar desde fines de los años 60. Implica la

transferencia de competencias y servicios desde el gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de alcanzar “una mayor eficiencia y eficacia del gasto público y un acercamiento de los ciudadanos a los centros de decisión” (COPRE, 1988: 140). La descentralización administrativa, junto con la descentralización política, configuran la propuesta integral de descentralización territorial.

El proceso de transferencias administrativas diferenció las competencias y atribuciones exclusivas de los estados y municipios –que por diversas razones habían sido ejercidas por el Ejecutivo Nacional– de aquellas que debían ser desarrolladas de manera concurrente por los gobiernos nacional, estatales y municipales. Se definió una estrategia progresiva y gradual de descentralización, con el fin de dar oportunidad de construir tanto el marco normativo específico de sustentación del proceso como las capacidades institucionales y de gestión requeridas en los gobiernos subnacionales.

- c) **Fortalecimiento del Estado de Derecho.** Las propuestas en torno a este aspecto se orientan a la actualización legislativa de la Constitución de 1961. Significa reformar algunas leyes que están en contradicción con la Constitución y sus principios fundamentales (entre otras, Ley sobre Vagos y Maleantes, Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público) o que no tienen suficiente coherencia legislativa entre sí; promulgar las leyes previstas en la Constitución y que están en mora; consolidar la autonomía del Poder Judicial y reformar su estructura y funcionamiento (Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; reformas de las leyes orgánicas del Poder Judicial, de la entonces Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público; reforma de la Ley de Carrera

Judicial; subsistema penal-penitenciario), y garantizar el acceso a la justicia de toda la población (jurisdicción de paz; reforma a la Ley de Arancel Judicial, Ley de Registro Público y Reglamento de Notarías). También se propuso la creación de la figura del Defensor del Ciudadano, lo que implicaba sustraerle algunas de las atribuciones del Ministerio Público.

- d) **Reforma administrativa.** Es concebida como un proceso político y de cambio socio-cultural de largo plazo, dirigido básicamente a modificar el comportamiento y la estructura de pensamiento del servidor público (COPRE, 1988: 188). Este nuevo esfuerzo de reforma administrativa, en curso de superar las patologías del modelo burocrático referencial, contenía cinco ejes estratégicos. El primero alude a la reforma de la función pública, orientada a su modernización sustantiva e institucional, y a una mayor ponderación del rol de los gerentes públicos. Entre las propuestas prioritarias destacan el Proyecto para la Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público y la creación del Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia Pública¹²⁰. También se proponen lineamientos para la formulación de una Ley Orgánica de la Función Pública, que regularía los diversos regímenes de personal existentes en el sector público, y de un Estatuto Gerencial Público, y se impulsa la reforma de la Ley de Carrera Administrativa.

El segundo eje estratégico es de orden estructural y organizativo. Persigue efectuar cambios en la administración central para hacer más efectiva su función tutelar sobre los entes descentralizados funcionalmente, mejorar la calidad de los servicios públicos,

¹²⁰ Germán Carrera Damas, miembro de la plenaria de la COPRE en ese entonces, afirma lo siguiente: "Propusimos sacar la gerencia pública del ámbito político, para que la sociedad pudiera tener continuidad en la administración pública, y que se pasara a los estados la gerencia de la salubridad, la educación y de la utilización de los recursos naturales como primer paso" (Hernández, 2009: 23).

fortalecer su capacidad de conducción estratégica, desconcentrar y descentralizar las actividades operativas, y flexibilizar su estructura orgánica y funcional. Para tales propósitos, se proponen importantes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Central, y se impulsa, a la vez, un proyecto de ley para la administración descentralizada funcionalmente.

El tercer eje se orienta al fortalecimiento de la función planificadora del gobierno con la finalidad de otorgar mayor racionalidad a las decisiones de políticas en el marco de los lineamientos de desarrollo a largo plazo. La propuesta fundamental que surge de este eje se vuelca hacia la formulación del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación.

El cuarto eje estratégico incluye el diseño de un sistema nacional de control fiscal, tanto interno como externo, con el fin de contribuir al orden fiscal y a frenar la corrupción.

El último eje estratégico de la reforma es la participación de la comunidad, sustentada en el principio de que las organizaciones públicas deben administrarse para servir al ciudadano, quien está llamado a participar, en la medida de lo posible, en la evaluación de los servicios que recibe. En esta línea se inscribe la propuesta de simplificación de procedimientos administrativos, y la generación de canales y mecanismos de control social sobre la gestión del Estado, entre los que se destaca el Proyecto de Ley de Licitaciones Públicas.

- e) **Modernización de la gestión de las políticas públicas**, para hacerlas más eficientes y eficaces, más integrales y coherentes, a la vez que concertadas. Además de los aspectos adjetivos de la formulación de políticas, se desarrollan los contenidos sustantivos de un conjunto de políticas prioritarias –económica, social,

educativa, cultural, científica y tecnológica– con sus respectivas propuestas de estrategia que, en gran medida, implican un nuevo papel del Estado en la ejecución de cada una de ellas.

Así, en relación con la economía venezolana, se plantea privilegiar la actividad exportadora distinta de la petrolera, y se asigna al Estado una intervención más selectiva y estratégica, mediante mecanismos compatibles con el mercado, que promueva la juridicidad y la democratización de la economía, su desconcentración y descentralización, y la competitividad internacional.

En el sector social se destaca el impulso redistributivo, la descentralización del gasto social, la reforma integral de la seguridad social y el ataque a la pobreza a través de la mejora de las condiciones en alimentación, salud y vivienda de los sectores más vulnerables. Especial énfasis se hace a la reforma de la institucionalidad social y a la creación de redes estatales y municipales vinculadas con la política social.

La política educativa se plantea elevar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, la ampliación de la cobertura y retención escolar, y la transformación de la organización y administración educativa, incluida su descentralización, para una mayor racionalidad de la gestión.

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, las propuestas se orientan a la constitución de un sistema nacional sobre la materia y la formulación de un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico.

Por último, en materia cultural, se formula una política para el cambio de la cultura nacional en su sentido amplio, que abarca

modos de vida, estilos de ser, pensar y hacer, y el impulso al conjunto de obras e instituciones de los diferentes grupos sociales; y en su sentido más restringido, como expresión artística de los creadores. Los principios rectores de esta política se sustentan en la democracia, la identidad y la descentralización de la cultura.

3.1.2 Los resultados de la primera fase del proyecto de la COPRE (“navegación a contra corriente”)

Ciertamente, las condiciones políticas objetivas del país durante la época en que debían materializarse las propuestas de la COPRE –a fines de los años 80 y principios de los 90– no eran las más propicias para llevar adelante un proyecto de tal magnitud. De hecho, la expresión política de la crisis del Estado no fue suficientemente ponderada por la élite gobernante, a la luz de los acontecimientos que se desencadenarían en los años siguientes. La oposición que surgiera desde el seno del gobierno de Jaime Lusinchi al proyecto de reforma del Estado, y particularmente a la propuesta de descentralización territorial, así como el incumplimiento del Pacto para la Reforma suscrito en 1990 por el gobierno de Carlos Andrés Pérez y los principales partidos políticos¹²¹, constituyen una notable manifestación de la ausencia de voluntad efectiva para llevar adelante los cambios reclamados. La expectativa de la clase política dominante era naturalmente la de intentar

¹²¹ El Pacto para la Reforma fue un programa de acción a corto y mediano plazo suscrito el 4 de diciembre de 1990, en el cual los partidos políticos y el Ejecutivo Nacional manifestaban la voluntad y el compromiso para concretar un programa legislativo prioritario (Ley Orgánica del Sufragio, Ley de Partidos Políticos, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, Ley del Ministerio Público, Ley de Contraloría), suscribir un acuerdo para la profesionalización de los niveles de dirección pública y avanzar en el proceso de descentralización. Para el mediano plazo se establecía el compromiso para la aprobación de un programa de protección y seguridad social, la reforma judicial, la reforma de la administración pública, la reforma educativa, el diseño de programas nacionales de desarrollo científico y tecnológico y de democratización cultural, entre los aspectos más importantes (COPRE, 1990b).

preservar el *status quo* que derivara del ya agotado Pacto de Punto Fijo¹²². Sin embargo, cabe suponer que la movilización de grupos organizados de la sociedad y la disposición de ciertos sectores con responsabilidades de gobierno que visualizaban la crisis de legitimidad en ciernes del sistema político, contribuyeron a concretar parcialmente algunas de las reformas institucionales propuestas por la COPRE, hecho que ocurrió, en sus aspectos medulares, solo a partir del período constitucional que se inició con Carlos Andrés Pérez en 1989.

Así, en el plano de las **reformas políticas**, el entonces Congreso de la República aprueba un conjunto de leyes con las que se inicia el proceso de descentralización política, y reforma las disposiciones jurídicas relacionadas con el sistema electoral, a saber:

- Promulgación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado¹²³ en agosto de 1988, reformada en abril de 1989 en relación con la reelección de los gobernadores.
- Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹²⁴, en junio de 1989, que establece la elección directa del Alcalde, figura que se había incluido ya en la reforma de dicha Ley de 1988, y de los miembros de las Juntas Parroquiales; así como el referéndum consultivo de interés local y revocatorio del mandato del Alcalde.

¹²² Una expresión de este hecho fue la declaración de Gonzalo Barrios, presidente de AD, a propósito de la propuesta de descentralización: "...la COPRE debe desechar cualquier noción modificadora de nuestra *sui generis* fórmula federativa... Soy partidario de mantener la mayoría de las restricciones cuya derogativa solicitan algunos espíritus 'avanzados' sin contacto serio con la realidad del país. Así, las elecciones de los gobernadores... debe conservarse en el mismo estado, so pena de fomentar fenómenos muy negativos en la vida política de las entidades donde se aplicara... Tenemos que admitir como de la mayor conveniencia nacional en los actuales momentos, el libre nombramiento y remoción de los gobernadores locales por el presidente de la República..." (COPRE, 1986c, pp. 133-134).

¹²³ Gaceta Oficial N° 34.039 del 29 de agosto de 1988.

¹²⁴ Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinario del 14 de junio de 1989.

- Reformas a la Ley Orgánica del Sufragio de 1989¹²⁵ y de 1993¹²⁶, que consagran un sistema mixto para la elección de diputados nacionales y estatales: 50 % se eligen uninominalmente en circuitos electorales y 50 % por representación proporcional; los concejales se eligen en un 67 % por el sistema uninominal y en un 33 % por representación proporcional de las minorías en listas cerradas y bloqueadas. La reforma del año 1992 instituye la elección directa de los miembros de las Juntas Parroquiales, y la de 1993 eleva a 11 los miembros de la directiva del Consejo Supremo Electoral (cinco postulados por los partidos políticos y seis miembros independientes), y regula los lapsos de las campañas electorales.

Las propuestas relacionadas con la democratización y financiamiento de los partidos políticos no fueron acogidas, al igual que las reformas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Tampoco se logró la independencia esperada del órgano de administración electoral respecto de los partidos políticos, no obstante las reformas legales promulgadas.

La **descentralización administrativa** siguió un curso más activo, y se la inscribe, junto con la descentralización política, entre los mayores éxitos alcanzados por el proyecto de reforma del Estado de la COPRE, a pesar de sus dificultades y contramarchas. La institucionalidad desarrollada en torno a este proceso se resume en lo siguiente:

- Promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) en diciembre de 1989¹²⁷, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución de 1961. Se promulgaron, además, 15 reglamentos parciales de dicha Ley durante

¹²⁵ Gaceta Oficial N° 4.109 del 14 de septiembre de 1989.

¹²⁶ Gaceta Oficial N° 4.618 Extraordinario del 20 de agosto de 1993.

¹²⁷ Gaceta Oficial N° 4.153 del 28 de diciembre de 1989.

el lapso comprendido entre junio de 1992 y enero de 1994, mediante los cuales se establecen los procedimientos para las transferencias de servicios a los estados, y se crean y regulan mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental.

- Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en noviembre de 1993¹²⁸, con forma de servicio autónomo sin personalidad jurídica, a los fines de la asignación y administración por parte de los estados y municipios de los recursos que les correspondan provenientes del Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al por Mayor, posteriormente transformado en Impuesto al Valor Agregado¹²⁹.
- Creación, desarrollo y fortalecimiento de un importante número de organismos con responsabilidades de dirección y coordinación de diversos aspectos de la descentralización administrativa, a saber:

Ministro de Estado para la Descentralización¹³⁰. Con atribuciones para ejercer la rectoría del proceso. Se elimina esta figura en 1995 bajo el gobierno de Rafael Caldera.

Ministerio de Relaciones Interiores. Sus competencias en la materia ya estaban consagradas en la Ley Orgánica de la Administración Central; pero el Reglamento Parcial N° 2 de la LOD establece que este

¹²⁸ Decreto-Ley N° 3.265 del 25 de noviembre de 1993, en el marco de la Ley Habilitante que autorizó a Presidente de la República –en esa fecha, Ramón J. Velásquez– para dictar medidas extraordinarias en materias económicas y financieras

¹²⁹ Los gobiernos estatales no llegaron a adquirir la potestad para cobrar tributos, pero una parte significativa de sus ingresos se conformaba por las transferencias efectuadas por el gobierno nacional a través de cuatro modalidades: el situado constitucional (20% de los ingresos corrientes del gobierno central); el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (un porcentaje variable del Impuesto al Valor Agregado); la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (transferencia a los estados de un porcentaje variable de las regalías del petróleo y de la explotación minera); y la Ley Orgánica de Descentralización (transferencia de servicios a los estados, acompañada de los recursos originariamente presupuestados e indexados al ingreso nominal del gobierno central).

¹³⁰ Decreto N° 3032 del 7 de junio de 1993.

Despacho, conjuntamente con el Ministro de Estado para la Descentralización, son los encargados de la coordinación de todas las dependencias de la Administración Pública Nacional entre sí, y de éstas con los estados y los municipios.

CORDIPLAN. Su Reglamento Orgánico le atribuye competencias en materia de coordinación intergubernamental.

COPRE. Apoya el proceso de descentralización y ejerce acciones de coordinación.

Comisión Nacional para la Descentralización¹³¹. Se crea con el fin de impulsar, apoyar, planificar, coordinar, supervisar y evaluar los programas y medidas que en materia de descentralización adopten los ministerios y otros organismos nacionales. La integran el Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de Estado para la Descentralización, quienes la presiden; los directores generales sectoriales de Desarrollo Regional del Ministerio de Relaciones Interiores, y del de Descentralización y Desarrollo Institucional de CORDIPLAN; el Secretario Ejecutivo de la COPRE; y un funcionario de jerarquía a cargo de la transferencia de servicios en los ministerios.

Organismos Ministeriales para la Descentralización¹³². Les corresponde asegurar el cumplimiento, en el ámbito del respectivo Ministerio, de la política de descentralización y, en especial, de los criterios y directrices establecidos por la Comisión Nacional para la Descentralización.

Consejo Territorial de Gobierno¹³³. Instancia de colaboración y coordinación entre el Ejecutivo Nacional y los ejecutivos de los estados. Lo integran el Presidente de la República, quien lo preside, los

¹³¹ Reglamento Parcial N° 2 de la LOD.

¹³² Reglamento Parcial N° 2 de la LOD.

¹³³ Reglamento Parcial N° 3 de la LOD.

gobernadores, los ministros, el Gobernador del Distrito Federal, y una persona designada por el Presidente de la República.

Consejo Nacional de Alcaldes¹³⁴. Instancia de colaboración y coordinación de políticas y acciones entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, en el desarrollo del proceso de descentralización hacia los municipios. Lo integran el Presidente de la República, quien lo preside, los ministros de Relaciones Interiores, de la Secretaría de la Presidencia, de Estado para la Descentralización, y de Estado-Jefe de CORDIPLAN; el Presidente de FUNDACOMUN; un Alcalde de cada estado, designado por la respectiva Asociación o por el Consejo Regional de Gobierno; el Alcalde del Municipio Libertador del D.F., y el Alcalde que presida la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal.

Consejo de Gobierno del Área Metropolitana de Caracas¹³⁵ Órgano de cooperación, conciliación y coordinación de las actividades de los gobiernos nacional, estatales y municipales que integran el Área Metropolitana de Caracas.

Convención de Gobernadores¹³⁶. Responsable de concertar y evaluar el Plan Coordinado de Inversiones de cada estado, además de otras materias que acuerden el Presidente de la República y los gobernadores.

Las leyes que consagraron la elección de gobernadores y la transferencia de competencias y servicios a los estados trajeron consigo un cambio profundo de concepción en torno a la organización territorial y administrativa del país. Puede afirmarse que esta opción de vertebración

¹³⁴ Decreto N° 3169 del 24 de septiembre de 1993.

¹³⁵ Creado a solicitud de los alcaldes de la región, mediante el Reglamento Parcial N° 6 de la LOD.

¹³⁶ Consagrada en el numeral 19 del artículo 190 de la Constitución de 1961, y en los artículos 29 y 30 de la LOD.

territorial constituyó, en cierto modo, una necesidad histórica, orientada a revitalizar la administración local y a abrir un cauce adecuado de expresión política de los intereses regionales, que el centralismo había subordinado. La descentralización se configuró, así, como un proceso de distribución territorial del poder, como una vía para la participación de comunidades diferenciadas en sus problemas y realidades, y como una forma de imprimir al aparato público el signo de una gestión más eficiente y emprendedora, evitando en una medida aceptable los riesgos de la inercia burocrática.

Una reforma tan profunda del sistema administrativo implicó nuevos y considerables problemas estructurales que en la mayoría de los casos no llegaron a resolverse. Entre ellos, la necesidad de crear un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales que limitara el impulso centrífugo de las reivindicaciones estatales y armonizara las actuaciones de las distintas entidades territoriales, de manera que se redujeran los conflictos y se simplificara la estructura administrativa en su conjunto, eliminando duplicidades y disfunciones burocráticas. También constituyó un problema la proliferación de entes coordinantes, la diversidad de sus cometidos y la falta de claridad en sus atribuciones, lo que impidió un nivel aceptable de coordinación entre sí, y limitó su función principal: coordinar el proceso de descentralización.

Las reformas relacionadas con el **fortalecimiento del Estado de Derecho** fueron abordadas muy parcialmente en lo que se refiere a la actualización legislativa y el desarrollo del programa constitucional. Destacan al respecto las leyes sobre descentralización territorial ya citadas; la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de 1988; el Decreto sobre restablecimiento de las garantías económicas, de 1991; la Ley sobre igualdad de oportunidades para la mujer, de 1993, entre otras, quedando un amplio saldo de propuestas legales no concretadas (ver COPRE, 1994: 91-96).

Avances más significativos, al menos en su expresión normativa, hubo en torno a la Administración de Justicia al aprobarse algunos años más tarde, en 1998, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la Ley de Carrera Judicial y a la Ley del Consejo de la Judicatura. También fue aprobada la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz en 1993, que consagró la figura de los jueces de paz. Fueron limitados, en cambio, los avances relacionados con el Subsistema Penal Penitenciario.

La **reforma administrativa** fue la dimensión de la reforma del Estado que menos logros concretó durante este período. De hecho, ninguno de los dos proyectos insignia de la COPRE llegó a cristalizarse: la reforma de la Administración Central y la profesionalización de la gerencia pública

En relación con el primero, la COPRE formuló un anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Central, el cual reducía a nueve los ministerios, incrementaba la discrecionalidad del Presidente de la República para efectuar ajustes estructurales y definir los sistemas administrativos, focalizaba las funciones de los ministerios en la formulación de políticas sectoriales, y creaba la figura de las secretarías de Estado a cargo de la conducción de los sectores dentro del ámbito ministerial, entre las medidas más relevantes. El proyecto de Ley fue aprobado por el Consejo de Ministros y presentado al Congreso de la República el 12 de mayo de 1992, sin que esta institución llegara siquiera a proceder a la convocatoria para su discusión.

El proyecto de profesionalización de la gerencia pública corrió una suerte similar. En su esencia, consistía en ampliar los espacios de la precaria administración burocrática existente, que había excluido de su régimen a los niveles directivos. Implicaba sustraer los gerentes públicos del tradicional “sistema de botín” prevaleciente, es decir del sistema preburocrático de base clientelar, en tanto funcionarios de libre nombramiento y remoción. A tal efecto, el proyecto de profesionalización asumía como supuestos de base

que la burocracia constituye un modelo superior de administración, y que la mejora en la gestión pública, así como las transformaciones del accionar cotidiano de la Administración, solo pueden alcanzarse mediante cambios en las actitudes y comportamientos de los funcionarios y gerentes públicos, postulando que la profesionalización gerencial, fundamentada en el principio de la carrera, podía contribuir significativamente a generar dichos cambios.

Sin embargo, el proyecto de profesionalización tuvo que hacer frente a una fuerte tensión subyacente, común, por lo demás, a muchos países. Por un lado, estaban las expectativas de la dirección política de controlar la organización y funcionamiento del aparato burocrático, sometiendo a la Administración a los vaivenes de la alternancia en el ejercicio del poder; por el otro, se argumentaba acerca de la necesidad de que ese mismo aparato contribuya a mantener la continuidad y la memoria institucional del Estado a través de un cuerpo profesional de directivos, aun a riesgo de constituirse en un factor de obstrucción a las políticas de gobierno. Era obvio que el proyecto interfería en una dinámica esencialmente política, por lo que la COPRE definió una estrategia que pretendía la búsqueda del apoyo y la concertación de los factores políticos clave a través de un proyecto de “acuerdo de profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en el sector público” (ver COPRE, 1986). Este proyecto de acuerdo fue presentado al Presidente de la República y a los principales partidos políticos, niveles directivos del sector público y gremios profesionales en septiembre de 1986 (COPRE, 1989b: 23-24). El documento nunca llegó a ser suscrito por desacuerdo entre los actores, y tampoco fueron aprobadas las propuestas técnicas ni los instrumentos jurídicos sobre la materia que llegaron a formularse durante los siguientes siete años¹³⁷, prolongando así el orden clientelar e inestable que orientaba el accionar de la gerencia pública.

¹³⁷ Las siguientes propuestas que abordaban la problemática de los directivos públicos fueron desarrolladas por la COPRE en el lapso comprendido entre 1986 y 1993: Modelo de Profesionalización

No obstante, en 1989 se ponía en marcha la Fundación Escuela de Gerencia Social¹³⁸, aunque desvinculada de una política gerencial en torno al sector social; y en 1992 se aprobaba el Decreto de creación de la Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia Pública¹³⁹, que en un principio pretendía servir de soporte al frustrado proyecto de carrera gerencial, pero finalmente no le fueron asignados los recursos que le permitieran iniciar sus operaciones.

El rechazo de la clase política a los intentos de extender algunos de los rasgos de la burocracia weberiana hacia los niveles gerenciales de la administración pública, no significó en ninguna circunstancia que se pretendiera privilegiar la flexibilidad del *management* como alternativa para mejorar la eficacia y la eficiencia administrativas. Por el contrario, se intentaba perpetuar la disposición clientelar de los cargos directivos de la Administración –que sumaban cerca de 40.000 en todas las administraciones públicas del país (Quintín; 1991)– que el modelo burocrático pretendía combatir.

Por último, las propuestas de **políticas públicas** relacionadas con las reformas en los sectores económico, social, educativo, científico y tecnológico, y cultural tuvieron escasa interlocución en la gestión de los sectores concernidos y en la gestión gubernamental en general, no obstante la amplitud de sus contenidos. La agudización de la crisis política nacional y los esfuerzos por la sobrevivencia del gobierno de Pérez contribuyeron en gran medida, pero no exclusivamente, a que las propuestas de políticas

de la Gerencia Pública (ver COPRE, 1989b); Anteproyecto de Ley Base de la Función Pública; Anteproyecto de Estatuto Gerencial Público; Sistema de Clasificación y Remuneración de Cargos Gerenciales; Sistema de Reclutamiento y Selección Gerencial; Sistema de Evaluación del Desempeño Gerencial; Anteproyecto de Ley Tipo sobre Administración de Personal de los Estados; Anteproyecto de Ordenanza Tipo sobre Administración de Personal de los Municipios.

¹³⁸ Decreto N° 552 del 19 de octubre de 1989.

¹³⁹ Decreto N° 2096 del 6 de marzo de 1992.

fueran marginadas de la agenda gubernamental. Paralelamente, las reformas económicas emprendidas a fines de los años 80 seguían un curso separado y contradictorio con esta dimensión de la reforma institucional del Estado, a su vez en manos de otros actores y sustentadas en una estrategia que cuestionaba de raíz la secular centralidad estatal.

3.2 La otra cara de la reforma del Estado: el ajuste económico estructural y las privatizaciones

Esta otra dimensión de la reforma del Estado está asociada a las reformas económicas orientadas hacia el mercado, que se impulsan luego de asumir el gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989. Éstas se corresponden, en gran medida, con las llamadas “reformas de primera generación”¹⁴⁰ promovidas por el Banco Mundial durante la década de los 80, en el marco de los ajustes económicos estructurales, y que implicaron el desmantelamiento extensivo de las intervenciones del Estado en la economía.

¹⁴⁰ Las reformas de "primera generación" priorizan la reducción de la inflación y el restablecimiento del crecimiento mediante estrategias dirigidas a cambiar las reglas macroeconómicas y a dismantelar instituciones "proteccionistas". Se sustentan en los recortes presupuestarios, reformas fiscales, liberación de precios, del comercio y de la inversión extranjera, la desregulación del sector privado y las privatizaciones "fáciles". Las reformas de "segunda generación", en cambio, se centran en mejorar las condiciones sociales, aumentar la competitividad y mantener la estabilidad macroeconómica. Incluyen la reforma de los sistemas de protección, salud, financiamiento, educación y otros servicios públicos; la reforma de la legislación y prácticas laborales; se promueve un nuevo esquema de inserción económica internacional; reestructuración de la administración pública, reforma del sistema judicial, actualización de las capacidades regulatorias, privatizaciones "complejas", redefinición de las relaciones entre el gobierno nacional y los estados, etc. (ver Naím, 1995; Banco Mundial, 1997: 166). En todo caso, la distinción entre la primera y segunda generación de reformas es analítica; en la práctica, ambas pueden darse simultáneamente. Cabe destacar, además, la concepción lineal que subyace en estas reformas, en el sentido que se van agregando nuevas “generaciones” a una misma agenda, a la cual se le atribuyen virtudes intrínsecas y cimientos incuestionables.

Las reformas económicas, diseñadas y conducidas por CORDIPLAN, constituyeron la respuesta del gobierno frente a la situación insostenible en que se encontraban la economía y las finanzas públicas al finalizar los años 80. El cuadro de profundo deterioro en los principales indicadores macroeconómicos (balanza de pagos, reservas internacionales, déficit fiscal, etc.) repercutía, de diversas formas, en la vida social en su conjunto, contribuyendo a agudizar más aún la crisis de Estado acumulada. Dicha respuesta gubernamental consistió en la aplicación de un programa económico (el “Gran Viraje”) que expresaba el propósito de romper con el esquema tradicional de política, consistente en que las actividades económicas internas se estimulaban a través de una creciente demanda agregada, inducida principalmente por el gasto del sector público y por artificiales niveles de tipo de cambio y tasas de interés (CORDIPLAN, 1998a: 18).

En este contexto, la nueva política económica del gobierno se orientó a restablecer los equilibrios, para lo cual se adoptó un conjunto de medidas con la expectativa de lograr un crecimiento acelerado apoyado en una mayor eficiencia económica y en la apertura comercial; entre las tales medidas destacan:

- a) Eliminación del régimen de cambio diferencial, dando paso a la unificación y flotación cambiaria.
- b) Flexibilización de las tasas de interés.
- c) Liberación de los precios internos, con el fin de estimular la producción de bienes y servicios bajo régimen privado.
- d) Refinanciamiento de la deuda pública externa.
- e) Reforma de la estructura arancelaria para estimular el comercio internacional.
- f) Eliminación de los subsidios indirectos.

g) Privatización de empresas públicas.

En un plazo relativamente breve se alcanzó un saldo positivo relevante en algunas de las variables macroeconómicas, especialmente en el crecimiento del PIB, lo que creó una ilusión de equilibrio en la economía venezolana. Pero la recuperación mostrada en las cuentas fiscales en los años 1990 y 1991 está vinculada más a la fase expansiva del “petroestado” (elevación de los precios y volúmenes de exportación petrolera) que al ordenamiento eficiente del sector público y la economía nacional. De hecho, la evolución económica en el período 1989-1993, evaluada en términos del crecimiento del PIB, de los niveles de inflación, del déficit fiscal y de los niveles de pobreza, revela que la economía venezolana continuó afectada por un círculo vicioso, inconsistente con la política de *shock* emprendida por el gobierno, tal como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Evolución socioeconómica 1989-1993

Años	(1) Crecimiento P.I.B. (%)	(2) Tasa de inflación	(3) Déficit fiscal (% del P.I.B.)	(4) Salario real per cápita Bs./pers.	(5) Pobreza total (%)	(6) Pobreza crítica (%)
1989	- 8,6	84	- 1,1	21.166	58,9	26,9
1990	6,5	40	0,2	20.447	68,9	30,7
1991	9,7	34	0,6	19.537	69,8	35,8
1992	6,1	31	- 5,8	20.220	62,4	27,1
1993	- 0,4	38,1	- 2,9	17.914	60,1	25,8

Fuente: (1) a (4), BCV - CORDIPLAN (en CORDIPLAN; 1995: 20). (5) y (6), Riutort y Orlando (2001); Riutort y Balza (2001), citados por Maingon (2004).

Durante este período también se incrementó la presencia del sector privado en la generación de bienes y servicios públicos, en el comercio internacional y en el volumen y composición de las inversiones. De hecho, el

esfuerzo exportador comienza a focalizarse más en el sector privado que en el sector público: en 1988, el 65% de todas las exportaciones no tradicionales era generado por las empresas del Estado, mientras que la empresa privada corría con el 35%. En cambio, en 1992 el sector privado realizó el 67% de las ventas no petroleras y el Estado solo el 33% (Silva Michelena, 1993: 39).

Por otra parte, junto con la mayor presencia de la economía privada se inicia la retirada económica del Estado a través de la privatización de actividades y bienes estatales. En efecto, el Estado venezolano emprendió un proceso de venta de importantes empresas públicas, ya sea por la carga fiscal que representaban o por las características del modelo económico adoptado que limitaba al Estado en su rol de empresario. El proceso de privatización llevado a cabo durante el período 1990-1993 incluyó la venta del 40 % de las acciones de la telefónica estatal CANTV (la mayoría accionaria por parte del sector privado se logró en 1996), de la línea aérea VIASA, de bancos que habían sido estatizados algunos años antes (Occidental de Descuento, Ítalo-Venezolano, República y Popular), de las centrales azucareras (Tocuyo, Cumanacoa, Río Yaracuy, Las Majaguas y Tacarigua), de la empresa estatal de salinas (ENSAL), de los Astilleros Navales de Venezuela (ASTINAVE), y de los hoteles administrados por el Estado (Cumanagoto, Miranda, Jirahara y El Tama). Se privatizaron, en suma, 22 entes públicos entre 1990 y 1993, representando un ingreso fiscal equivalente al 2,9 % del PIB (CORDIPLAN, 1998a).

El gasto del gobierno central, sin embargo, no se redujo como cabría suponer, de acuerdo a los propósitos declarados de la política económica. Aunque en el primer año de gobierno se contrajo a un 21,16 % del PIB respecto al promedio de 24,96 % durante el período 1979-88, en los años siguientes tuvo un crecimiento significativo: 25,32 % en relación con el PIB en 1990; 26,38 % en 1991, y 24,26 % en 1992 (CORDIPLAN, 1998). Ello fue posible por los mayores ingresos que percibió la industria petrolera dada el

alza del precio del barril de petróleo, como consecuencia de la primera Guerra del Golfo Pérsico. De hecho, la actividad petrolera aportó, entre 1989 y 1991, el 71,5 % del total de los ingresos fiscales; porcentaje que se redujo al 48,5 % en el período 1992-1995, motivado por la caída y estabilización de los precios del crudo (CORDIPLAN, 1998a).

La aplicación de estas políticas orientadas al mercado, no obstante la bonanza cíclica petrolera y el consiguiente incremento del gasto público, no solo no resolvió la crisis de Estado que se arrastraba desde los años 80, sino que la agudizó más aún. Por un lado, se desdibujó el proyecto constitucional de Estado Social, desvirtuado desde mucho antes por la ineficacia para realizar sus propósitos sociales y por su derivación populista. En efecto, el progresivo deterioro social de la población siguió su curso, expresado en el dramático crecimiento de los índices de pobreza extrema y de pobreza total (ver CORDIPLAN, 1995: 23). La respuesta del gobierno frente a esta situación consistió en desarrollar una variedad de programas sociales, algunos de ellos tardíos e insuficientes, a los que se les otorgó un carácter provisional y compensatorio con el fin de mitigar los costos de la política económica¹⁴¹.

Por otro lado, se agravó la crisis de representatividad y, por consiguiente, de legitimidad del sistema político, alimentada en gran medida

¹⁴¹ Los programas sociales compensatorios emprendidos en el período 1989-1993 fueron los siguientes: Beca Alimentaria, Bono Lácteo, Uniformes y Útiles Escolares, Bono de Cereales, Vaso de Leche Escolar, Hogares de Cuidado Diario, Programa de Alimentación Materno Infantil, PAMI, Apoyo a la Economía Popular, Capacitación y Empleo Juvenil, Guarderías Infantiles, Prevención del Embarazo Precoz, Lactancia Materna, Enriquecimiento Nutricional de Alimentos, PROMUEVA, PROINSOL. El presupuesto total asignado a estos programas, expresado en valores nominales, evolucionó de la siguiente forma: 1989: Bs 3.002 millones; 1990: Bs 17.996 millones; 1991: Bs 39.114 millones; 1992: Bs 57.823 millones; 1993: Bs 70.947 millones (Ministerio de Hacienda, 1999). En suma, el gasto destinado a los programas sociales tuvo una variación, en valores constantes, de 423 % durante el período considerado. Pero no fue suficiente este esfuerzo para alterar la progresión de los niveles de pobreza.

por el crecimiento de la pobreza y la exclusión, pero también por la percepción negativa del comportamiento ético de altos dirigentes políticos. “Emergieron problemas como la insatisfacción generalizada de la población frente al rol del Estado, la apatía socio-política, el debilitamiento del liderazgo nacional, la baja credibilidad en las instituciones, la ineficacia de los canales de resolución de los conflictos sociales y el surgimiento de altos niveles de violencia, el descrédito de los partidos y, en definitiva, la inestabilidad política, lejos de desaparecer, se incrementó peligrosamente en el país” (Álvarez, Fernández, Quintín, 1999: 57). La manifestación más dramática de esta situación fueron los dos intentos de golpes de Estado en el año 1992, y la posterior remoción del Presidente de la República en 1993 por el Congreso de la República. La situación empeoró todavía más a comienzos del año 1994 como consecuencia de los efectos perversos de una profunda crisis financiera, considerada por algunos analistas como una de las más grave del mundo en proporción al producto bruto interno (CORDIPLAN, 1998a: 19).

Se cometieron desde un comienzo graves omisiones estratégicas que anunciaban la debacle por venir, entre las que destacan particularmente dos. En primer lugar, el ajuste estructural generó una fuerte reacción popular tanto por el contenido de las medidas económicas –cuyo costo social recaía en los sectores más pobres– como por la ausencia de una estrategia orientada a la búsqueda de un nivel de consenso satisfactorio, al menos en los soportes tradicionales del sistema político; en definitiva, se subestimó la dimensión política del ajuste así como la capacidad de movilización de la población y de una parte significativa de las élites en contra de las medidas. En segundo lugar, las reformas económicas no solo se desarrollaron al margen o conflictivamente con las reformas institucionales formuladas por la COPRE, sino que sus responsables tampoco generaron propuestas alternativas consistentes con la lógica del mercado y, sobre todo, capaces de mitigar con eficacia sus efectos negativos en la sociedad. De hecho, la administración pública permaneció rezagada frente a las exigencias impuestas por la nueva

estrategia económica; el sistema judicial, los servicios públicos y financieros, el sistema educativo, el régimen laboral, entre otras tantas instituciones, constituían un lastre de contención al dinamismo que se intentaba imprimir a la economía interna y a la competitividad del sector privado en los mercados internacionales. Tampoco fueron previstas reformas institucionales capaces de hacer frente a la arrolladora fuerza de la globalización y de atenuar los riesgos sociales asociados con este proceso. En definitiva, la estrategia económica tuvo un sesgo claramente economicista, obviando los contenidos institucionalistas, los cuales solo serían abordados tímidamente en las postrimerías del gobierno de Caldera, en correspondencia con las llamadas “reformas de segunda generación”.

CAPÍTULO V

El quinquenio 1994-1998. Las reformas del Estado de segunda generación: un intento de corrección de los desajustes de las reformas de mercado

1. El contexto durante la primera etapa del gobierno de Caldera: crisis financiera, regulación económica y reforma fiscalista de la administración pública

Mientras el segundo quinquenio de los 90 mostraba una relativa recuperación económica en el orden internacional, al menos respecto de la “década perdida” de los años 80, en el plano interno la situación se hacía cada vez más crítica, en particular en las dimensiones política y financiera.

En efecto, la irrupción de la crisis del sistema financiero nacional en enero de 1994, reconocida como inédita en su intensidad, y la persistente situación de inestabilidad política, obligan al nuevo gobierno de Rafael Caldera a abandonar el proceso de reformas económicas de mercado emprendidas a partir de 1989. Por lo demás, su éxito electoral tuvo que ver, en parte, con una oferta alternativa a dichas reformas. Así, la agenda gubernamental se focaliza básicamente en la recuperación de la estabilidad y la legitimidad del sistema político y en resolver el problema de la estabilidad macroeconómica. Con el fin de atender este último fin, se emprende un programa económico cuyos aspectos medulares son el control del precio de la divisa, la restricción de la venta de dólares y la regulación de precios sobre algunos bienes y servicios básicos. El Ejecutivo Nacional adopta, además, habilitado por el parlamento, un conjunto de medidas económicas, tributarias y financieras de emergencia con el fin de solventar los efectos más nocivos de la crisis económica, financiera y fiscal. Este programa heterodoxo de

ajustes perduraría hasta el año 1995, luego del cual se retomaría nuevamente el camino de las reformas económicas, similares en su esencia a las iniciadas bajo el último gobierno de Carlos Andrés Pérez.

En este contexto de severa crisis fiscal, se vuelca nuevamente la atención sobre la reforma administrativa sustentada en una clara orientación fiscalista, reiterando así los tradicionales patrones de las reformas previas: ajustes formales en las estructuras organizativas, redimensionamiento del aparato de gobierno (*downsizing*) bajo el supuesto de que existe un exceso de personal, y reducción de su incidencia en el gasto público, suponiendo también que éste representa un elevado porcentaje respecto del PIB¹⁴². De hecho, se expresan los mismos propósitos y orientaciones que la reforma emprendida bajo el gobierno de Jaime Lusinchi en el año 1984¹⁴³.

1.1 Enfoque, contenido y conducción de la reforma administrativa

Durante este segundo gobierno de Caldera se promulga una serie de decretos que dan cuenta del enfoque fiscalista y estructuralista de la reforma, sin cuestionar los fundamentos burocráticos formales –a la vez que clientelares en su práctica– de la Administración, ni promover transformaciones en su comportamiento. El contenido de tales decretos, en orden cronológico, es el siguiente:

- Decreto N° 345 (14-09-1994), relacionado con las medidas de austeridad para el uso de los recursos públicos. También se declaran en

¹⁴² El órgano rector de la reforma administrativa durante el gobierno de Caldera se planteó como objetivo estratégico del proceso “Incrementar los niveles de eficiencia y eficacia de la Administración Pública Nacional, a través de medidas que tiendan a su redimensionamiento estructural y financiero, a una mejor coordinación institucional, a la simplificación o eliminación de trámites y procedimientos administrativos, y a una mayor capacidad para la conducción estratégica por parte del Gobierno Nacional, en el marco del proceso de modernización de las instituciones del Estado” (CORDIPLAN, 1997b: 6).

¹⁴³ Ver Decreto N° 55 del 13 de marzo de 1984.

reestructuración los organismos de la Administración Pública Nacional en un plazo que no deberá exceder de un año¹⁴⁴, el cual fue prorrogado por otro año más a través del Decreto N° 850 (20-09-1995).

- Decreto N° 876 (4-10-1995), que prohíbe la provisión del 80% de los cargos públicos vacantes y la suscripción de nuevos contratos de servicios personales a excepción de los imprescindibles.
- Decreto N° 1.410 (25-07-1996), que regula el retiro de empleados y obreros por causa de la reestructuración, y las medidas que deben cumplirse una vez concluida la misma.
- Decreto N° 1.418 (31-07-1996), que ordena la eliminación de los puestos de trabajo del personal obrero al servicio de la Administración Pública Nacional que se encuentren vacantes y los que se desocupen por retiro, renuncia o jubilación.
- Decreto N° 1.989 (6-08-1997), referido a los beneficios especiales para los funcionarios que renuncien con motivo de los procesos de reestructuración.

La reforma administrativa retomó, además, los esfuerzos desarrollados por la COPRE para simplificar los trámites y procedimientos administrativos de mayor recurrencia en la Administración Pública. El Decreto N° 1.423, de 1996, ordena a los ministros la elaboración de un informe, en un plazo de 90 días, sobre los procedimientos y trámites de su competencia, el cual deberá contener, a su vez, las recomendaciones propuestas por el ministerio

¹⁴⁴ La Ley de Carrera Administrativa establece, en el ordinal 2° del artículo 53, que el retiro de funcionarios de la administración pública procederá en el caso de “reducción de personal, aprobada en Consejo de Ministros, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa”. Así, el hecho de que la Administración Pública Nacional se declarara en reestructuración indicaba el propósito de desincorporar personal bajo el amparo del ordinal citado.

respectivo relativas a la simplificación o eliminación de los trámites o procedimientos inconvenientes.

La conducción de esta reforma administrativa fue asignada a la Comisión Presidencial para el Seguimiento del Proceso de Reorganización Administrativa de los Organismos que Integran la Administración Pública Nacional, creada mediante el Decreto N° 876 citado, y concebida como una instancia interinstitucional, conformada por las máximas autoridades de los organismos que tienen responsabilidades sobre aspectos específicos de los procesos de modernización del sector público¹⁴⁵.

Esta Comisión estaba vinculada a las comisiones de reestructuración que fueron creadas en cada Ministerio y demás entes públicos, responsables de operar el proceso en sus respectivos ámbitos, siguiendo los lineamientos trazados por la Comisión Presidencial, y de someter a su consideración los proyectos de reestructuración, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

Los lineamientos formulados por la Comisión intentaron dar coherencia al proceso desde una perspectiva eminentemente técnica, considerando el universo de la Administración como una realidad institucional homogénea y uniforme, y confiando en la eficacia de la autoridad jerárquica para imponer las directrices de la reforma. Tales lineamientos contemplaban un nivel global y otro institucional de la reestructuración, e incluían, además, aspectos relacionados con la función pública (CORDIPLAN, 1997b), como se indica a continuación:

¹⁴⁵ Esta Comisión estaba integrada por: Ministro de Estado-Jefe de CORDIPLAN, quien la preside, Jefe de la Oficina Central de Presupuesto, Director Ejecutivo de la Oficina Central de Personal, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela, Secretario Ejecutivo de la COPRE, Director General Sectorial del Fondo de Prestaciones Sociales de la Administración Central, del Ministerio de Hacienda, Director General Sectorial de Desarrollo Institucional y Descentralización de CORDIPLAN, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.

Nivel global. Fortalecimiento de las capacidades de:

a) Coordinación ministerial, que incida en:

- Eliminación de duplicidades de funciones, procesos, recursos y esfuerzos.
- Economía de recursos.
- Racionalización y redimensionamiento de estructuras, instituciones y recursos humanos, y redefinición de sectores de actividad gubernamental.
- Mayor eficacia de la coordinación con estados y municipios.

b) Formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y presupuestos institucionales y sectoriales.

c) Regulación, que permita resolver conflictos de intereses, condicionar la actuación de particulares en función de los derechos colectivos, garantizar al ciudadano sus derechos frente a los agentes económicos y el libre desenvolvimiento del mercado.

Nivel institucional:

a) Definir la misión, visión, objetivos y políticas de cada organismo, en coherencia con las disposiciones legales.

b) Precisar las relaciones con el entorno organizacional, haciendo énfasis en la identificación de los productos institucionales (bienes, servicios, regulaciones) y de las concurrencias con otros organismos (nacionales, regionales, estatales y municipales).

c) Racionalizar la estructura administrativa existente, de forma que:

- Se fusionen dependencias, se eliminen unidades que no se justifican y se agreguen funciones en un menor número de órganos internos.

- Se revise la vigencia o las dimensiones de las unidades cuyas competencias o servicios se hayan descentralizado o estén en proceso de hacerlo.
- Se concentren y racionalicen las funciones de apoyo administrativo en unidades con mayor capacidad de gestión y jerarquía; el número de funcionarios que prestan servicios de apoyo deberá ser igual o inferior al 33 % del que desempeña labores sustantivas.

d) Evaluar, revisar y sincerar la vigencia de los servicios autónomos.

e) Simplificar trámites y procedimientos y diseñar sistemas de información al público.

f) Evaluar la tecnología de información y comunicación disponible e identificar las necesidades de nuevas tecnologías.

g) Adoptar previsiones en materia de reforma de las finanzas institucionales mediante la coordinación con el Sistema de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) a cargo del Ministerio de Hacienda.

h) Fortalecer el control previo interno en el marco de las disposiciones que contempla el Proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y su Reglamento sobre Control Interno.

i) Fortalecer el papel de los niveles gerenciales: mayor responsabilidad sobre la estructura interna, los medios materiales y financieros, los recursos humanos, y los resultados y funcionamiento de la institución.

j) Evaluar las economías a lograr y los costos del proceso, especialmente en materia de pasivos laborales.

Reformas en la Función Pública

a) Revisar la naturaleza de las funciones desempeñadas y la distribución de las dotaciones, con el fin de eliminar las actividades delegables o inconsistentes, distribuir y orientar el empleo hacia actividades más necesarias y eliminar cargos.

b) Analizar alternativas de cada institución en los casos en que deba reducir personal:

- Aplicación del régimen de jubilaciones de oficio o de jubilaciones especiales.
- Aplicación de un régimen de retiro voluntario considerando las excepciones en su aplicación (funcionarios de alta calificación).
- Eliminación de las comisiones de servicio no justificadas.
- Transferencia de personal como consecuencia de la descentralización.

c) Modernizar los sistemas técnicos de administración de personal: información, reclutamiento, selección, desarrollo, remuneraciones, promoción, etc.

Este esfuerzo de reforma administrativa se extendió durante todo el período constitucional de Caldera, y sus resultados no fueron distintos de los de las reformas precedentes. De hecho, no hubo una reducción de personal significativa ni mucho menos se alcanzó el propósito de reducir el gasto público corriente por esta vía. Las explicaciones oficiales y las causas de este nuevo fracaso reformista se amplían en el punto siguiente.

1.2 Obstáculos a la reforma administrativa, ¿causas del fracaso?

La experiencia de reforma-reestructuración durante el período 1994-1998 fue reconocida desde el mismo gobierno como un fracaso

(CORDIPLAN, 1998b), tanto porque los objetivos previstos no fueron alcanzados ni los lineamientos acatados, como porque el órgano de conducción del proceso no ejerció el liderazgo necesario ni tuvo la capacidad institucional para ello.

Tales aspectos se concluyen en el informe final elaborado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial en 1998, en el que se describen los obstáculos que debió enfrentar el proceso durante el quinquenio, constituyéndose en el pretexto de la Comisión por este nuevo traspie reformista. Entre los obstáculos identificados en dicho informe destacan los siguientes (CORDIPLAN, 1998b):

Conceptuales:

- Abordaje eminentemente estructural y fiscalista de la reforma.
- Ausencia de una política de incentivos institucionales para la reestructuración y de penalizaciones frente al incumplimiento de metas.
- Omisión de enfoques sectoriales de la reestructuración.

Políticos:

- Ausencia de apoyo efectivo por parte del Presidente de la República.
- Débil compromiso con el cambio por parte de algunos ministros.
- Fuerte oposición gremial y sindical al proceso.

Financieros:

- Restricciones presupuestarias de los organismos para contratar asesorías externas.
- Insuficientes recursos financieros disponibles para pagar pasivos laborales y otros beneficios vinculados a la reestructuración.

Jurídico-institucionales:

- Débil sustento jurídico al proceso por el empleo de normas de rango sublegal.
- Inhibición por parte del Gobierno Nacional para emprender reformas que implicaran iniciativas legales, en gran medida por la percepción negativa del apoyo del parlamento.
- Ausencia de articulación entre organismos con atribuciones en materia de reformas institucionales.

Gerenciales:

- Falta de adecuación de los presupuestos de gastos institucionales a las nuevas estructuras adoptadas.
- Ausencia de evaluación del impacto fiscal y presupuestario de la reestructuración.
- Débil capacidad de las gerencias institucionales para emprender cambios.
- Débil compromiso de las autoridades de los organismos integrantes de la Comisión Presidencial para el Seguimiento del Proceso de Reorganización.
- Debilidad institucional de CORDIPLAN para abordar el proceso de reestructuración, especialmente en la evaluación y seguimiento del proceso.

Operativos:

- Desincorporación poco significativa de personal. En muchos casos se eliminaron dependencias pero se mantuvo la planta de funcionarios. En

otros, se desincorporó personal en condiciones de jubilar, sin incidir en la reducción del gasto fiscal.

- Falta de consistencia entre las propuestas de reestructuración y su ejecución.
- Ausencia de estadísticas y de cifras confiables y actualizadas, particularmente en materia de personal.
- Desactualización de los registros de personal, lo que dificultó y retrasó la elaboración de los expedientes del personal a ser desincorporado o jubilado.
- Ausencia de criterios por parte del Fondo de Reestructuración para establecer prioridades en la asignación de recursos, en un marco de restricciones financieras.

Es obvio que la Comisión Presidencial no podía ir más allá de las expectativas del propio gobierno respecto de la reforma-reestructuración: se trataba, en suma, de desincorporar trabajadores y reducir los gastos superfluos de la Administración Pública Nacional, de forma que incidieran en la disminución del gasto fiscal –sin que se hubiera efectuado estimaciones aproximadas de su impacto–, en el marco de la apremiante crisis de las finanzas públicas. Pero si la Comisión se hubiera planteado hacer efectivo el objetivo estratégico de la reforma tal como lo había previsto, se enfrentaba, en primer lugar, a la fragmentación orgánica de responsabilidades en torno a diferentes aspectos del proceso, es decir a la radicación de importantes circuitos reformistas en una multiplicidad de organismos y actores gubernamentales que tenían, incluso, mayor presencia política que la misma Comisión Presidencial¹⁴⁶ En segundo lugar, y aun superando el problema de

¹⁴⁶ De hecho, las reformas más trascendentes escapaban del ámbito de la Comisión Presidencial: la modernización de las finanzas públicas, sustentada en el Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas, SIGECOF, estaba bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda; la descentralización administrativa era conducida formalmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores;

la fragmentación, los “recursos de poder” que disponía la Comisión para la realización de la reforma eran precarios o inexistentes: no tenía autoridad jerárquica ni podía administrar incentivos o sanciones en los órganos objetos de cambio. Por último, ninguno de los actores que tenían responsabilidades en la reforma administrativa se plantearon trascender el plano del modelo burocrático referencial, y mucho menos las bases clientelares factuales; el horizonte más lejano se extendía solo a la realización de ajustes en el orden administrativo existente.

Mientras la reforma-reestructuración languidecía al cabo del segundo año del gobierno de Caldera, otra agenda se iniciaba en 1996: la de las reformas económicas y sus correlatos institucionales, siguiendo una senda similar a la trazada por el Consenso de Washington.

2. La segunda etapa del gobierno de Caldera: apertura económica y reformas de segunda generación

Al cabo de dos años de aplicación de medidas económicas de emergencia, fuertemente reguladoras e ineficaces en cuanto a la reactivación de la economía, se inició en 1996 una nueva estrategia de gobierno cuyos elementos centrales fueron reflejados en el Programa de Estabilización y Reformas Estructurales llamado Agenda Venezuela. Esta Agenda constituía un programa de estabilización macroeconómica con el propósito manifiesto de reducir la inflación, establecer el equilibrio fiscal, restablecer la confianza de los agentes económicos y proveer los fundamentos estructurales para un crecimiento económico sostenido, sobre la base –nuevamente, al igual que bajo el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez– de la liberalización de la

el proceso de privatización estaba en manos del Fondo de Inversiones de Venezuela; la reforma de la seguridad social era adelantada por una comisión tripartita. Ninguna de estas reformas logró coordinarse con la reestructuración emprendida por la Comisión, no obstante la presencia en su seno de algunas de las autoridades responsables de aquéllas.

economía y los intercambios comerciales (liberación cambiaria, de los precios y de las tasas de interés). Estas medidas iban acompañadas de cambios institucionales como la formulación de un nuevo sistema de seguridad social, la reforma del sistema de prestaciones sociales y la reactivación del programa de privatización, al mismo tiempo que se ampliaban los programas sociales compensatorios. Este último aspecto de la Agenda se vio favorecido por una cierta holgura en las finanzas públicas, derivada no tanto de la política de liberalización económica, sino por un importante incremento en los ingresos fiscales¹⁴⁷.

El sentido último de la modernización económica que se impulsa en este período era similar al definido durante los primeros años del anterior gobierno de Carlos Andrés Pérez: reducir o, al menos, contener la centralidad estatal en la sociedad venezolana. Pero a diferencia del “Gran Viraje”, se emprende en esta ocasión un conjunto de reformas institucionales, muchas de ellas con fuerte potencial de conflictividad social¹⁴⁸, tanto en el mercado laboral como en áreas sustantivas del sector público, en correspondencia con el contenido de las llamadas “reformas de segunda generación” y, por ende, con las exigencias de una economía de mercado abierta. Destacan, en este contexto, las siguientes reformas económico-institucionales, cada una de ellas conducidas por diferentes entidades gubernamentales:

Privatización de activos y empresas públicas, y régimen de concesiones

¹⁴⁷ Los ingresos totales respecto al PIB se incrementaron de un 18,2 % en 1995 a un 23,9 % en 1997, motivado por la mejora del precio de barril de petróleo y por los pagos de dividendos que por primera vez realizaba la industria petrolera nacional (CORDIPLAN, 1998: 23).

¹⁴⁸ Al parecer, se pretendió atenuar el conflicto social a través de un fuerte crecimiento en la asignación presupuestaria a los subsidios sociales en el año 1996, cuyo crecimiento real fue de 63% respecto de lo asignado en el presupuesto de 1995. Sin embargo, en 1997 descendió significativamente el gasto social como parte del esfuerzo por contener el gasto público, al caer, en valores reales, en un 32 % en

Se continuó con la privatización de empresas del Estado iniciada a comienzos de la década de los 90¹⁴⁹.. Sin embargo, el “cronograma de privatización” se postergó año tras año por razones múltiples que varían de caso a caso, no obstante la prioridad que tenían en la Agenda Venezuela. Los mayores avances en esta materia consistió en la venta de los bancos que pasaron a manos de FOGADE luego de la crisis bancaria de 1994 (Banco Consolidado, Banco de Venezuela, Banco de Guayana, Banco Regional de Los Andes), la venta del 49 % de las acciones de CANTV, y las privatizaciones de Sidor y Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

Una modalidad de privatización consistió en la aplicación del régimen de concesiones de obras y servicios públicos (Decreto Ley N° 138 del 20 de abril de 1994), que permitía al Ejecutivo Nacional decidir que la administración, conservación y aprovechamiento de carreteras, puentes, autopistas, puertos y aeropuertos nacionales de uso comercial se sometieran a esta modalidad de gestión. Bajo este régimen se otorgó en concesión la vialidad en algunos estados (Guárico, Monagas, entre otros), la autopista Caracas-La Guaira, las telecomunicaciones y la administración de puertos. Por su parte, fue bloqueada políticamente la concesión del Aeropuerto de Maiquetía y el control de la navegación aérea.

Finalmente, en el año 1997 se inicia la apertura petrolera con el fin de permitir la participación del sector privado en un conjunto de actividades

relación con el presupuesto de 1996, tendencia decreciente que se mantuvo durante el resto del período presidencial de Caldera (fuente: cálculos propios a partir de Ministerio de Hacienda, 1999).

¹⁴⁹ Se suscribió un convenio con el Banco Mundial para la privatización de las empresas eléctricas (Enelbar, Sistema Eléctrico del Estado Nueva Esparta, Cadafe, Enelven, Enelco) y la firma de convenios con la banca de inversión para la privatización de empresas de la CVG (Alcasa, Venalum, Bauxilum, Carbonorca, Fesilven, Sidor), además de otras privatizaciones programadas (Hipódromos, Poliedro de Caracas, Compañía Anónima Venezolana de Navegación, Diques y Astilleros Nacionales Compañía Anónima, Puertos Litoral Central, y hoteles del Estado) (CORDIPLAN, 1996)

vinculadas a este negocio (acuerdos de servicio operacional, *joint ventures*, creación de un fondo de inversión petrolera, concesiones para la producción en campos marginales).

Modernización de los sistemas de control interno y de información

Las entidades públicas se abocaron al diseño de sistemas de control interno, en especial de control previo, de acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República promulgada en diciembre de 1995, y al Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional, de 1997. El Ejecutivo Nacional amplió sus funciones en esta materia, para lo cual creó la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública, adscrita al Ministerio de Hacienda.

En materia de información electrónica, se inició la implantación de la Plataforma de Información Oficial (PLATINO), impulsada en sus inicios por la Oficina Central de Estadística e Informática, con el fin de comunicar en red a los organismos de la Administración Pública Nacional, aprovechando los adelantos mundiales en materia de tecnologías de información y comunicación.

Modernización del Sistema de Administración de Justicia

En el año 1996 se inició un proyecto de modernización del Consejo de la Judicatura, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de ciudadanos y capitales y lograr una justicia transparente y proba. Para ese mismo fin, se aprobó, en septiembre de 1998, la reforma de la Ley del Consejo de la Judicatura, organismo responsable de la administración del Poder Judicial, y la Ley de Carrera Judicial. Ambos instrumentos pretendían mejorar los sistemas de selección, capacitación y evaluación de jueces, así como la despartidización, honestidad y

capacidad de los tribunales de justicia. Sin embargo, tal reforma legal, además de ineficaz en sus objetivos, revestiría, de hecho, un carácter transitorio, pues no resolvió la polémica en cuanto a la organización que debería adoptar finalmente la administración judicial.

En enero de 1998 se promulgó el Código Orgánico Procesal Penal, el cual consagra, entre otros aspectos, los juicios orales, la defensa de los derechos de los procesados, las figuras de los escabinos y de los jurados (estos últimos son eliminados en la reforma del año 2001), y un nuevo rol del Ministerio Público, que pasa a desempeñar una función acusatoria en sustitución de la inquisitoria que le atribuía el derogado Código de Enjuiciamiento Criminal. También fue aprobada, en septiembre de 1998, una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

Reformas en la legislación laboral

Con base en un acuerdo tripartito entre representantes del gobierno, trabajadores y empresarios, se modificó el régimen de prestaciones sociales, eliminando su carácter retroactivo a partir de julio de 1997¹⁵⁰. Este nuevo régimen de prestaciones liberó a las empresas de la carga de los pasivos y eliminó la retroactividad al imponer la liquidación anual de las prestaciones, pero obligó a la cancelación de los montos acumulados por ese concepto bajo el régimen anterior. Las implicaciones más negativas se producen en la esfera del gobierno central, puesto que al no haberse efectuado las provisiones en cuentas de fideicomiso, el pago de los montos acumulados debería efectuarse

¹⁵⁰ Antes de esa fecha, las prestaciones eran canceladas al finalizar el vínculo contractual entre el patrono y el trabajador, y el monto correspondía a la multiplicación de la última remuneración mensual del trabajador por el número de años de servicio. Los pasivos laborales así acumulados, y depositados en una cuenta de fideicomiso, eran difíciles de proyectar incluso en el mediano plazo, toda vez que al modificarse la última remuneración, ya sea por disposiciones gubernamentales o por la misma inflación, tenía efectos retroactivos sobre el monto total acumulado.

con cargo al presupuesto ordinario, lo que incrementaría el gasto público y generaría una mayor presión inflacionaria.

Reformas al sistema de seguridad social

En el año 1998, también con el acuerdo de representantes del gobierno, de los empresarios y trabajadores, se aprobó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI), a través de la cual se intentaría superar las deficiencias y unificar los distintos regímenes de seguridad social existentes. Dicha Ley incluye cinco subsistemas: salud, pensiones, paro forzoso, política habitacional y recreación, cada uno de los cuales regulados por leyes especiales. Los subsistemas aprobados por el parlamento (salud, pensiones y vivienda) contemplaban la coexistencia de regímenes solidarios y de capitalización individual, cuya operación se iniciaría a partir de enero del año 2000, junto con la liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (cuestión que no llegó a concretarse).

Descentralización administrativa

Se sostuvo el proceso iniciado en 1989, especialmente en materia de salud, educación, deportes, atención al menor y vivienda popular urbana, así como de los puertos y aeropuertos. Sin embargo, la transferencia de servicios perdió su dinamismo inicial como consecuencia de una serie de circunstancias, entre las que destaca con mayor significación la brecha de expectativas entre el Ejecutivo Nacional y los gobernadores en materia de financiamiento de la descentralización¹⁵¹. También existían otros obstáculos, tales como la

¹⁵¹ El Ministro de Relaciones Interiores de entonces, José G. Andueza, protestaba la “viveza” de los gobernadores al pretender llevarse los recursos económicos asociados a la transferencia de competencias, pero no los problemas (El Nacional, 02-03-97, pág. D/4).

ausencia de direccionalidad por parte del Gobierno Nacional; la duplicación de gastos, al subsistir estructuras orgánicas y de recursos humanos a nivel central a pesar de la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales; la obsolescencia del marco jurídico de la descentralización; la omisión de mecanismos de resolución de conflictos intergubernamentales, que contuvieron significativamente el proceso de descentralización.

Reforma del sistema electoral

Una de las causas atribuidas a la crisis de legitimidad del sistema político radica en la crisis de representatividad. Se ha visto cómo la descentralización aporta a la superación de los problemas de la representación en la medida que facilita la expresión del ciudadano a través de los gobernantes regionales y locales electos. Pero ello no es suficiente en virtud de la tradicional injerencia partidista en los intereses del elector. Con el fin de limitar dicha injerencia, se creó en el año 1998 el Consejo Nacional Electoral como órgano colegiado responsable de administrar el proceso electoral, conformado por una mayoría de funcionarios independientes y dotado de autonomía respecto de los poderes públicos. Este organismo sustituyó al antiguo Consejo Supremo Electoral, el cual estaba dirigido por representantes de los partidos políticos.

La COPRE, mientras tanto, asumía un papel marginal en relación con las reformas económicas. Su intervención se focalizó en los ámbitos político y judicial (ver COPRE, 1995), los cuales, aunque necesarios y trascendentes, no tuvieron suficiente arraigo en la agenda de decisiones gubernamentales que permitieran traducirlos en políticas públicas y proyectos legislativos.

El más importante de los proyectos de reforma política formulados por la Comisión Presidencial fue el de la reforma constitucional, originado en la percepción de un “agotamiento del modelo de sistema político desarrollado a partir de la Constitución de 1961” (COPRE, 1995: 21). Los aspectos más relevantes de la reforma constitucional propuesta, algunos de los cuales serían plasmados posteriormente en la Constitución de 1999, fueron los siguientes:

- Énfasis en el carácter participativo, además de representativo, del sistema democrático, mediante el ejercicio directo de la soberanía popular sustentado en la institución del referéndum (aprobatorio, abrogatorio, revocatorio, consultivo, constitucional y constituyente).
- La reforma judicial, que incluye el reconocimiento constitucional de la justicia de paz, el juicio oral cuando sea aplicable, la creación de la Sala Constitucional y de la Alta Comisión de Justicia, de integración plural y amplia, entre otras propuestas en este ámbito.
- Ampliación de la carta de derechos, tales como el reconocimiento explícito de la igualdad entre los sexos, el derecho a la información veraz y oportuna, la consagración del rango constitucional de los tratados y pactos internacionales sobre derechos humanos, la creación de la institución del Defensor de los Derechos Humanos, etc.
- Creación de la figura del Primer Ministro¹⁵².

La COPRE impulsó, además, durante este período, la reforma del régimen electoral y del Poder Judicial, promoviendo una discusión colectiva que culminaría con la aprobación, en 1998, de las leyes respectivas. En otros aspectos, la Comisión Presidencial mantuvo, aunque sin éxito, la agenda reformista de comienzos de los años 90, entre cuyos tópicos destacan la

¹⁵² La Constitución de 1999 consagró esta figura con la denominación de Vicepresidente Ejecutivo, con atribuciones similares a las que la COPRE asignaba al Primer Ministro propuesto en aquel entonces.

reforma de la Administración Central, la profesionalización de la gerencia pública, el ajuste del proceso de descentralización administrativa y el combate a la corrupción.

En suma, las reformas institucionales emprendidas durante el segundo gobierno de Caldera pretendieron ser consistentes con las reformas económicas de mercado reanudadas a partir de 1996, y al abrigo de las tendencias mundiales de liberalización que predominaron durante los años 90. Sin embargo, ni las unas ni las otras fueron lo suficientemente profundas como para alterar la arraigada centralidad estatal, tanto en lo que se refiere a las funciones productivas directas y reguladoras del Estado¹⁵³ como en la dependencia que continuaban manteniendo diversos actores sociales respecto de la actuación del Estado, a la vez que una dependencia de éste respecto de dichos actores para el sostenimiento de sus políticas; pero tampoco se desplegaron iniciativas orientadas al fortalecimiento de la sociedad en tanto correlato social y políticamente necesario de la apertura al mercado. Además, muchas de tales reformas, en especial las de mayor trascendencia, o bien fueron diferidas (como la reforma de la seguridad social, cuya Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral fue sometida a reiteradas extensiones de la *vacatio legis*), o fueron contenidas (como la privatización y la descentralización), o se diluyeron en conflictivas discusiones sin resolución definitiva (como la reforma del Sistema de Administración de Justicia). Todo este esfuerzo de reformas económico-institucionales, ya de suyo sometido a fuertes condicionamientos intra y extra gubernamentales, se vio afectado, además, por los acontecimientos ocurridos en la economía mundial, especialmente por la crisis de los países asiáticos,

¹⁵³ El solo hecho de que la industria petrolera permaneciera en el ámbito estatal –no obstante la política de apertura petrolera y de otras formas contractuales privatizantes–, así como el control público de la propiedad de una parte importante de la industria básica, además de la variedad de modalidades de intervención gubernamental en la economía, le permitían al Estado gravitar de muchas maneras en el mercado y en la sociedad en general.

cuya expresión más dramática para Venezuela se manifestó desde comienzos de 1998 en la fuerte caída del precio de los hidrocarburos¹⁵⁴.

La reforma administrativa corrió peor suerte: al finalizar el gobierno de Caldera llegó a ser una política absolutamente marginal en la agenda de cambios. Los esfuerzos emprendidos, al igual que los del pasado, no incidieron en la mejora del modelo de Estado social de la Constitución del 61, ni tampoco fueron funcionales a la estrategia económica de mercado, al menos en cuanto al propósito declarado de contribuir a reducir el gasto fiscal¹⁵⁵. Por su parte, la administración pública continuaba reflejando la tensión entre el modelo burocrático referencial y las prácticas derivadas de su colonización partidista o corporativa.

En definitiva, las tensiones entre la conflictiva realidad social, política y económica del país, y el paradigma burocrático a través de cuyo arreglo, distorsionado en los hechos, pretendía enfrentar dicha realidad, no habían sido resueltas al llegar a su fin el segundo gobierno de Rafael Caldera.

Mientras tanto, un nuevo paradigma de gestión pública emergía en el campo internacional. Una perspectiva que surgía de la crisis económica de los 80, así como de la crisis del Estado, había comenzado a abrirse paso durante aquella década, especialmente en el mundo anglosajón: el llamado paradigma posburocrático de la reforma, sustentado fundamentalmente en la doctrina de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). Se construía, así, una novedosa estrategia de reforma administrativa –no exenta de cuestionamientos– que se distanciaba sustancialmente del modelo referencial weberiano de burocracia, que había predominado hasta entonces.

¹⁵⁴ Mientras el precio promedio de la cesta petrolera venezolana era en el año 1997 de aproximadamente USD 17 el barril, en 1998 caía a USD 10,63, bastante inferior al precio ajustado por el gobierno en la Ley de Presupuesto, cuando se estimó en USD 15,5 (Parra Luzardo, 2003).

¹⁵⁵ El gasto público total en porcentaje del PIB fue de 19,2% en 1996, de 21,9% en 1997, de 21,4% en 1998, y de 19,8% en 1999 (CEPAL, 2012).

CAPÍTULO VI

Una mirada internacional: la irrupción de un paradigma posburocrático para la reforma del sector público

Una serie de eventos ocurrieron durante los años 80 y 90 en el panorama internacional que condujeron a promover una nueva forma de pensar y organizar las administraciones públicas en muchos países. Entre la multiplicidad de causas, existe consenso en que la crisis del sistema financiero mundial de los años 80 y su impacto en la magnitud de los déficits fiscales, fue quizás la más relevante ya que originó que los gobiernos, en especial los del mundo anglosajón, le dieran una alta prioridad política a la reducción del sector público (Schwartz, 1994: 50) y, por consiguiente, colocaran la eficiencia del gasto público como una meta urgente que los programas de reforma debían alcanzar¹⁵⁶, a costa, incluso, de los valores públicos predominantes. Paralelamente se comienza a definir en diferentes contextos nacionales un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad, bajo la impronta de la liberalización de las economías y la erradicación de la matriz Estado céntrica en tanto cursos de solución a la crisis fiscal¹⁵⁷. Ambos

¹⁵⁶ Un ejemplo notable, entre otros, fue la reforma de los "Next Steps" durante los 80 en Gran Bretaña, donde las estructuras ministeriales fueron reducidas en tamaño, dejando las tareas operativas a un grupo de agencias que se hicieron más o menos autónomas del ministerio. No cabe aquí analizar el detalle de la llamada "revolución gerencialista" de la administración británica como respuesta a la crisis de Estado de los años 70 (al respecto, ver Pollitt, 1993).

¹⁵⁷ Falcão Martins (1997: 134) identifica las siguientes fuentes explicativas (e interrelacionadas) de la "revolución gerencial" en las administraciones públicas: "a) fin del desarrollismo de postguerra debido al fin de Bretton Woods, las crisis del petróleo, las crisis de liquidez y la inestabilidad del mercado financiero internacional, los nuevos requisitos de integración competitiva de la globalización, etc.; b) crisis del *welfare state* keynesiano por las disfunciones y desventajas de la intervención estatal como garantía del bienestar o de la estabilidad económica, en relación con los atributos del mercado, de acuerdo con lo sostenido por las corrientes de inclinación neoliberal a partir de los años 70; c) disfunciones burocráticas o crisis del modo de implementación estatal de servicios públicos; y d)

sucesos, encadenados, fueron determinantes en el impulso a un nuevo paradigma de gestión de las administraciones públicas¹⁵⁸, sustentado en la doctrina del llamado *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP), a la que se le tiende a atribuir la virtud de conducir “a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” (Pollit y Bouckaert, 2000). Sin embargo, el propósito último que persigue la NGP no es uniforme, ya que adoptará distintos matices según el peso concedido a la eficiencia o a la *accountability*, condicionado a su vez por el contexto político e ideológico que enmarca los esfuerzos de reforma en cada país (Cunill, 1997: 238).

A continuación se resumirán las fuentes teóricas y conceptuales de las que abreva la NGP, las cuales le darán su fundamento doctrinario e inspirarán las políticas de modernización del sector público en América Latina a partir de los 90, y en alguna medida en Venezuela a partir de la Constitución de 1999, al menos en su letra.

1. Las fuentes teóricas y conceptuales de la Nueva Gestión Pública

ingobernabilidad: sobrecarga fiscal, exceso de demandas y crisis de legitimidad, entre otros problemas”.

¹⁵⁸ También se ha sostenido que en algunos países latinoamericanos el nuevo paradigma de gestión pública emerge como consecuencia de la necesidad de contribuir a la legitimación de los gobiernos democráticos que se instalan luego de un largo período de regímenes autoritarios, al introducir mejoras sustanciales en la provisión de los servicios públicos. Se citan los casos de Chile y Uruguay, entre otros (ver, Cunill, 1997). Sin embargo, parece más lógico suponer que fueron las exigencias de la crisis fiscal y de los ajustes estructurales durante los 90 los que tuvieron mayor fuerza de causalidad, puesto que las restricciones financieras en aquel período exigían incrementar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, optándose por imponer aquellos criterios predominantemente mercantiles.

El paradigma emergente de la NGP comienza a definir sus contornos en los países anglosajones industrializados¹⁵⁹ a finales de los años 70, se instala progresivamente en esas sociedades durante los años 80 y se amplía ya en los 90 a una gran variedad de países con las más disímiles tradiciones jurídicas.

Se trataba de un esfuerzo por sustituir el tradicional modelo burocrático weberiano, el cual había hecho ya su contribución histórica en el desmontaje de los regímenes patrimonialistas y satisfecho el sustento institucional a las fórmulas decimonónicas del liberalismo económico. Pero ahora, se argumentaba, no satisfacía en muchos aspectos los reclamos por una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos en un marco de fuertes restricciones presupuestarias.

Se recurrió, ante tales falencias, y en expresión de Hood (1991: 5-6), uno de los autores fundacionales de la NGP, al maridaje teórico y conceptual del neoinstitucionalismo (que discurre en nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y la estructura de incentivos) con la aplicación de los principios gerenciales de la empresa privada al sector público (inspirada en la llamada corriente neotaylorista), a fin de satisfacer el naciente culto a la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Los aspectos que aportan cada una de estas teorías

¹⁵⁹Diversas circunstancias explican el hecho de que la doctrina del *New Public Management* haya emergido inicialmente en los países anglosajones. Según Serna (2001), ha sido decisivo el peso de la tradición jurídica y la estabilidad de sus sistemas políticos en la configuración de sus instituciones. Dicha estabilidad les ha permitido mantener una línea de continuidad entre sus sistemas políticos y administrativos, y un amplio margen de flexibilidad en las prácticas administrativas y en los procesos de reforma. En cambio, en aquellos países de alta "volatilidad" política, la estabilidad de los sistemas administrativos se convierte en un imperativo, por lo que intentan mantener una cierta "autonomía" e independencia en relación con los cambios en el sistema político, lo cual les conduce a configurar administraciones burocráticas. Por otra parte, en el mundo anglosajón se ha fortalecido una cultura política "donde el ciudadano juega un papel más activo, más independiente de las estructuras y dinámicas públicas, y que adopta una visión más crítica en relación con el Estado... y se traducen en una mayor demanda de rendición de cuentas de su actividad" (Salvador Serna, 2001: 84-86).

supuestamente avalarían el logro, en términos de Gore (1994), de “una administración pública que cueste menos y funcione mejor”.

La primera de las fuentes teóricas, el Nuevo Institucionalismo, se construye con base en una amplia variedad de enfoques o teorías económicas, pero Hood (1991: 5-6) destaca tres teorías de las que se nutre con mayor fruición: la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia.

La Teoría de la Elección Pública¹⁶⁰ se enfoca en el estudio económico de las decisiones que se formulan al margen del mercado o, en otros términos, en la aplicación de la Economía a la Ciencia Política (García Sánchez, 2007: 39). Explica la ineficiencia de la burocracia pública como consecuencia del monopolio estatal bajo el que actúa. Sus hipótesis plantean que la eficiencia no se alcanza por la simple conversión de lo público en privado si con ello se mantiene el régimen de monopolio, sino en la introducción de mecanismos de mercado, independientemente de si la titularidad es pública o privada (Buchanan, 1954: 334). Por lo tanto, las propuestas que ofrece para evitar el monopolio se pueden resumir en más competencia en la provisión de servicios públicos¹⁶¹, privatización o contratación externa para reducir el gasto fiscal, mayor información sobre servicios públicos alternativos y controles más estrictos sobre la burocracia (Niskanen, 1971: 334, citado por García Sánchez, 2007).

¹⁶⁰ Esta corriente parte de una imagen negativa de la burocracia pública: negligencia ante el interés público; exceso de gastos; dispendio; falta de interés del funcionariado en la obtención de resultados; monopolio de funciones; adopción, por parte de los burócratas, de las políticas que convengan a sus propios intereses, etc. En consecuencia, se prescribe un modelo de modernización basado en la imposición de límites a la acción pública, en un intento por contener, no por superar, la patología burocrática que se denuncia (Falcão, 1997: 141).

¹⁶¹ Se asume que el monopolio público puede ser reemplazado por la gestión de los servicios mediante contratos puntuales en mercados atomizados donde compradores y vendedores poseen una completa información (McMaster y Sawkis, 1996, citados por García Sánchez, 2007).

La **Teoría de los Costes de Transacción** sugiere que la competencia puede generar costos adicionales, y la magnitud de estos son los que determinan si existen o no ventajas comparativas para que los servicios sean provistos ya sea dentro o fuera del sector público: así, “cuanto mayores sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costes con los de contratar en el exterior” (García Sánchez, 2007: 40), lo que llevará a la administración pública a crear internamente condiciones similares a las del mercado como mecanismos de control.

La **Teoría de la Agencia**, por su parte, supone la existencia de una relación contractual entre un “principal” y un “agente”, en la que el primero delega en este último la ejecución de una determinada tarea otorgándole cierto poder de decisión, mediando entre ambos un conjunto de derechos y obligaciones recíprocas¹⁶². Este modelo o filosofía de gestión "principal-agente" surge en la empresa privada moderna para resolver los problemas de control desde el momento en que se separa la administración de la propiedad, con el fin de asegurar que la administración (el “agente”) no lesione los intereses del propietario (el “principal”). En la esfera pública, esta filosofía se expresa en dos sentidos: en el primero, el “principal”, es decir el gobierno, el parlamento, los tribunales, representa los intereses de los electores-usuarios, en tanto que el “agente” suministra los bienes públicos que el “principal” le encomienda, le financia o le compra. En el segundo sentido, el “principal” está representado por la sociedad en su conjunto, es decir el mandante, donde radica la soberanía, y el “agente” lo constituye el nivel político, el mandatario, el cual debe atender el interés general y resolver las demandas del primero para poder mantenerse como mandatario.

En el primero de los sentidos, la relación agente-principal puede darse ya sea al interior de una administración territorial (nacional, provincial o municipal) o entre diferentes niveles territoriales (nacional/provincial, nacional/municipal o provincial/municipal) dependiendo de la fórmula constitucional descentralizada adoptada en cada caso nacional.

La segunda fuente teórica –los principios de la gerencia privada– es calificada por Pollitt (1993) como neo-taylorista por su excesivo énfasis en la eficiencia. Parte del supuesto de que la ineficiencia es consecuencia de los sistemas de gestión predominantes y del perfil tradicional de los gestores públicos (Peters y Waterman, 1982). Se plantea, en consecuencia, la prescripción de técnicas empresariales para la gestión de los asuntos públicos (calidad total, reingeniería, *downsizing*, etc.). El planteamiento más conocido dentro de esta corriente es la propuesta de *reinención del gobierno* formulada por Osborne y Gaebler (1994), entre cuyos principios destacan: preferencia por alternativas de producción externa de bienes y servicios (tercerización, asociaciones gobierno-sociedad civil, voluntariado, etc.); gestión participativa de programas y proyectos con los clientes; estímulo a la competencia interna y externa; desregulación interna, simplificación organizacional y clarificación de papeles y misiones; evaluación y financiamientos basados en resultados; y la imagen del cliente como consumidor con derecho a escogencia. A estos se suman la separación entre política y gestión, la reducción de las normas restrictivas de la actuación directiva, y la introducción de incentivos para premiar logros y sancionar incumplimientos.

El aporte de cada una de estas formulaciones teóricas a la NGP se resumen de manera integrada en la siguiente expresión de Cunill (1997: 236):

¹⁶² Entre ambos puede haber divergencias de intereses, generando lo que se denomina “*riesgo moral*”, que consiste en que el agente oculta acciones o información para beneficio personal y en detrimento de los intereses del principal.

la NGP, en su esencia, consiste en el reemplazo de “los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el gobierno. A tal efecto, se trata de constituir mercados para la mayoría de los servicios públicos, separando la elaboración de políticas de la provisión de servicios (o ejecución de políticas). Ello se realiza abriendo estos a la competencia y desarrollando vínculos contractuales entre los proveedores de los servicios, los consumidores y los financiadores de ellos, de forma tal de crear las figuras de ‘vendedores’ y ‘compradores’ de bienes y servicios que el mercado requiere para funcionar. La separación de estas figuras se completa con cambios en las prácticas de trabajo en el interior de las agencias, así como entre ellas y sus financiadores, de manera que las agencias puedan responder a las presiones del mercado”.

Como se observa, estas nuevas bases de la reforma administrativa no son en absoluto homogéneas, aunque tienen como elemento común el acotamiento del modelo burocrático y contienen una premisa básica que las unifica: la premisa de que el interés público está mejor servido a través de la exigencia de resultados más que de la determinación de procedimientos, y que si a los directivos públicos se les otorga la discrecionalidad para elegir los procedimientos que juzguen más útiles, ellos producirán los resultados requeridos. De allí que a estas reformas se les suele calificar como “reformas gerenciales”, aludiendo con ello al “cómo” del funcionamiento de las organizaciones –en contraposición al formalismo procedimental del tipo de gestión burocrática–.

Bajo esta inspiración, las primeras experiencias de reformas gerenciales o “posburocráticas”¹⁶³ durante los años 80 incorporaron a la gestión de los asuntos públicos los criterios –aunque con matices– de la gestión privada y un enfoque de mercado en la provisión de los servicios públicos (por ejemplo,

¹⁶³ Sobre los paradigmas posburocráticos, ver Barzelay (1998).

Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y Canadá, países que aplicaron estas reformas en su expresión más radical¹⁶⁴). Otras experiencias posteriores de reformas gerenciales, más moderadas e impulsadas por gobiernos que pretendían mantener una orientación social en sus políticas, fortalecieron los elementos de naturaleza propiamente pública en la administración gubernamental pero sobre nuevas bases de gestión, tales como la competencia administrada (creando los llamados cuasi-mercados), la participación ciudadana y el control social sobre la gestión pública (se suelen citar los casos de los países nórdicos y algunos de América Latina; ver Villoria, 1996). En cualquier caso, ya sea en su orientación “privatista” o “publicista”¹⁶⁵ de los cambios, tales bases implicaron “rupturas” en aspectos sustantivos del paradigma burocrático, y sobre cada una de ellas se erigió una nueva concepción (posburocrática) de la gestión administrativa, a partir de la cual se articuló una secuencia de políticas e instrumentos que, en su conjunto, dan concreción en sus aspectos esenciales a la corriente de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, cabe hacer algunas precisiones respecto a la naturaleza de estas reformas y a la supuesta validez universal de sus prescripciones.

2. Límites y alcances de la NGP

La NGP, en tanto paradigma posburocrático, ha sido objeto de numerosas críticas, de las cuales reseñaremos a continuación aquellas que expresan sus limitaciones esenciales. En primer lugar, cabe cuestionar la validez de las prescripciones asociadas a un supuesto modelo normativo ideal y universal de la NGP. Tal como sostienen Longo y Echebarria (2001: 100), “la utilización de una versión fuertemente normativa asociada a la

¹⁶⁴ Ver Weller y Davis (1996) para los primeros tres casos.

¹⁶⁵ Respecto de esta distinción, ver Ramió Mata (2001: 80-84). Este autor clasifica las reformas basadas en la NGP en sus corrientes neoempresariales y neopúblicas.

identificación de tendencias universales que se concretan en un modelo ideal es la fórmula más preocupante e injustificada... Ni la evolución de los países guarda tanta similitud como para describir una absoluta convergencia de circunstancias y propuestas, ni las soluciones adoptadas son comunes o perfectamente complementarias, ni hay evidencia suficiente que nos permita afirmar sin género de dudas lo que funciona o no funciona”. Más aún si se trata de su aplicación en países en vías de desarrollo, cuyas circunstancias, tradiciones legales y culturales son muy diferentes de las de aquellos en que se iniciaron estas reformas.

En segundo lugar, la NGP supone, por un lado, la disminución del control político sobre la administración y su reemplazo ya sea por el control ejercido mediante la competencia o por un esquema de responsabilidad basado en contratos (entre agente y principal). Por el otro, aparece el control de los consumidores o “clientes” (por oposición a la figura del “administrado” que predomina en el paradigma burocrático) sobre la gestión pública. Por consiguiente, esta concepción de la reforma tiende a una reducción importante del papel tanto de los funcionarios electos como de la participación ciudadana en tanto portadora de intereses colectivos. En efecto, el hecho de que el criterio central a través del cual se hace efectiva la “soberanía del consumidor” sea la elección a través del mercado, hace que pierda significado la noción de “elección” en tanto derecho político que se ejercita en el gobierno de los “asuntos públicos”, convirtiéndose en una prerrogativa del consumidor, por lo cual se pone en entredicho la responsabilidad política (Cunill, 1997: 243). Incluso más, la NGP, en su expresión más radical, calificada también como “neoempresarial”¹⁶⁶, implicaría la exclusión de actores del campo de la política. En efecto, el ciudadano, en su condición de “cliente”, ve reducida su capacidad de influir en las políticas macro, en la definición de los objetivos públicos y en la

¹⁶⁶ Sobre el concepto “neoempresarial”, ver Ramió (2001).

gestión en general; su posicionamiento se limitaría al nivel micro, y la participación ciudadana tendería a ser sustituida por el modelo de “autogestión social” (Cunill, 1997: 248-249). Incluso los representantes electos tenderían a perder espacios de participación política en la formulación de las políticas sobre servicios públicos, en la misma medida en que se generarían condiciones para su captura por intereses privados.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el enfoque de mercado de la NGP, o “*entrepreneurial management paradigm*”, puede lesionar los valores de la igualdad y del pluralismo político y coartar las posibilidades de deliberación pública, necesarias para una participación democrática (Cunill, 1997: 244). En otros términos, el culto a la eficiencia y a la libertad de elección del consumidor que pregona dicha doctrina puede sacrificar, en una importante medida, los valores públicos tan consustanciados con el Estado y la administración democráticos. Así, el intentar sustituir la responsabilidad política por la responsabilidad mercantil supondría una pérdida de influencia de las autoridades más estrictamente políticas sobre la administración pública, y diluiría el carácter público de los servicios y bienes implicados tras el debilitamiento de su conexión con la ciudadanía misma (Cunill Grau, 1997: 289).

En cuarto lugar, la reforma gerencial, como ya se ha visto, supone una marcada diferenciación entre las esferas de formulación de políticas y gestión estratégica de los servicios públicos, por un lado, y de gestión operativa de los mismos, por el otro¹⁶⁷. El énfasis en la delegación y, en términos generales, en el modelo que Cunill (1997: 249) llama de “autonomía-

¹⁶⁷ Esta separación entre la concepción y la ejecución no es nueva en modo alguno. Los autores clásicos en Administración y los teóricos de la Administración Científica ya la habían planteado como una de las premisas básicas a fines del siglo XIX y principios del XX. Por su parte, Woodrow Wilson planteó, en 1887, la necesidad de distinguir entre administración pública y política –criticada por los estudiosos de los procesos de políticas– para defender la imparcialidad del servicio público en los Estados Unidos (Spink, 2001: 29).

competencia-contractualidad”, asentado a su vez en la separación entre política y administración que se propone para la gestión de los servicios públicos, puede, bajo este cuadro, derivar en una mayor vulnerabilidad de los ciudadanos. De ahí que sea un requisito indispensable sentar las bases para lo que Cunill denomina la “publicación” de la administración pública, es decir desarrollar mecanismos que la hagan socialmente responsable, cobrando especial importancia la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*). “Bajo su marco, la representación y la participación social encuentran otro eje de fundamentación posible. En efecto, la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión, imponen la necesidad de recuperar el triángulo de poder concernido al respecto: los representantes electos, la administración pública y los propios ciudadanos” (Cunill, 1997: 307). Bajo esta misma lógica se justifica el fortalecimiento del modelo burocrático en el núcleo estratégico central del Estado (ver CLAD, 1998: 11), así como de las capacidades de regulación estatal sobre los productores o proveedores de servicios, ya sean públicos o privados, que protejan los intereses de los ciudadanos-usuarios.

Finalmente, cabe precisar la cuestión referida al alcance de la NGP, es decir el objeto sobre el que inciden sus formulaciones. En opinión de algunos analistas (por ejemplo, Longo y Echebarria, 2001), las transformaciones a las que se refiere la NGP pueden caracterizarse como reformas administrativas – en su sentido restringido, tal como se expuso en el capítulo I–, es decir mejoras operativas en las entidades públicas de la rama ejecutiva del poder público. “Su objeto es el entramado de reglas e incentivos a través de las que el Estado elabora y ejecuta las políticas públicas, incluyendo sus estructuras organizativas, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones interadministrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la prestación de los servicios, etc.” (Longo y Echebarria, 2001: 101). Significa que no están en juego cambios en las instituciones políticas ni en el papel del

Estado, no obstante que las reformas fiscales y monetarias en los países en desarrollo hayan incidido en la reducción del aparato estatal y el abandono de importantes responsabilidades públicas. A pesar de ello, la reforma “gerencialista” incidiría en una recomposición de las relaciones de poder tanto en la sociedad como en la propia administración pública al excluir actores del campo de la política dada la “clientelización” del ciudadano.

En el punto que sigue a continuación se precisará, mediante una conjunción de las perspectivas teóricas que dan forma a la NGP y las prácticas de reforma inspiradas en ella, las condiciones de viabilidad e implicaciones institucionales de la reforma administrativa; se describirán posteriormente las condiciones técnicas que supone la operacionalización de este modelo de gestión de la administración pública.

3. Las condiciones de viabilidad e implicaciones institucionales de la NGP

3.1 El tránsito desde una administración pública autorreferenciada y orientada al procedimiento, a una orientada a la gestión por resultados y la *accountability*

Existe consenso en que el paradigma de organización burocrática, sobre el que se han sustentado en mayor o menor medida las administraciones públicas en general, ha conducido a una actuación autorreferenciada del aparato público (Cunill, 1997: 224; López, 2007: 99). Esto significa que la administración, en tanto burocracia, tiende a privilegiar la satisfacción de sus propios intereses corporativos y la realización de las expectativas particulares de sus funcionarios y directivos, subordinando a ellos el logro de resultados de naturaleza pública o colectiva.

A esta mirada “subjetiva”, la que tiene que ver con el comportamiento de los actores y la cultura que desarrollan, se suman los aspectos de orden estructural. En efecto, los rasgos organizativos del paradigma burocrático en sí y los incentivos institucionales que les son immanentes favorecen esa suerte de autismo corporativo. Así, la legitimidad y legalidad de los actos de la administración burocrática están determinadas por el sometimiento de estos a los estrictos procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficacia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad pública involucrada¹⁶⁸. Bajo esta perspectiva, la bondad de cualquier resultado tiende a subordinarse al procedimiento formalmente establecido, inspirado a su vez en la lógica del paradigma antidiscrecional.

Invertir los términos, es decir privilegiar el resultado en los términos de la NGP, no significaría violentar el procedimiento como base de la actuación pública. Éste, en última instancia, se entiende como la garantía de seguridad jurídica que tienen los funcionarios y los usuarios/ciudadanos frente al poder estatal. Se trataría, más bien, de sumar la modalidad de "gestión y control por resultados" tanto en los organismos en general como en las prácticas específicas presupuestarias y contables, lo cual se supone que obligaría a las distintas entidades y dependencias públicas a establecer con precisión los objetivos y resultados a alcanzar, con sus respectivos indicadores de desempeño que permitan evaluar, entre otros aspectos, su eficacia y eficiencia. De esta forma, el gobierno dispondría de mejores elementos de juicio para decidir, por ejemplo, la permanencia, revisión o eliminación de programas u organismos que no generan el impacto previsto sobre la población, o que no responden a los parámetros de actuación previamente definidos. Al mismo tiempo, podría contribuir a ampliar el ejercicio de la

¹⁶⁸ El concepto de “responsabilidad pública” no tiene aquí el sentido jurídico de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria de un funcionario público, sino el de asegurar que los actos y el uso de los recursos satisfagan el interés general y que se rindan cuentas públicas de la gestión.

responsabilidad pública por parte del gobierno al facilitar el despliegue de los mecanismos de rendición de cuentas o responsabilización ("*accountability*")¹⁶⁹, tanto frente a las distintas ramas del poder público (horizontal) como frente a los usuarios de los servicios y a los ciudadanos en general (vertical)¹⁷⁰.

La materialización de esta "ruptura" del paradigma burocrático, así como la posibilidad de hacer efectivo el *accountability*, requiere, obviamente, crear un conjunto de condiciones administrativas e institucionales. Cunill (1997: 235) las resume en las siguientes:

- a) Desarrollar una institucionalidad tanto jurídica como de representación política y social que haga posible la "exigencia de rendición de cuentas".
- b) Incorporar medidas que incentiven o penalicen, según sea el caso, a los funcionarios para ejercer su responsabilidad pública.
- c) Crear condiciones institucionales de orden administrativo que hagan posible no solo la operación de los mecanismos internos de la administración pública (por ejemplo, indicadores de gestión, evaluación

¹⁶⁹ El término *accountability* ha sido traducido al castellano como "rendición de cuentas", "responsabilización" y "responsabilidad", pero aun así sigue siendo impreciso en esta lengua. Cualquiera sea la expresión elegida, su significado encierra la idea de someter la gestión de gobierno al escrutinio público permanente. Es "un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos" y que se estructura, en su forma tradicional, a través de las elecciones, que ocurren de tiempo en tiempo; pero también se expresa en el intervalo entre las elecciones mediante la creación de "instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral" (CLAD, Consejo Científico, 2000: 19). Pero ello supone crear los mecanismos (jurídicos, políticos, administrativos, etc.) y la capacidad (de ciudadanos e instituciones) para hacer exigible esa responsabilidad pública, con lo cual se perfecciona el concepto de *accountability*. En definitiva, la *accountability* expresa, por un lado, la obligación del gobierno y la administración de justificar sus acciones y omisiones ante los otros poderes públicos y la sociedad, y, por el otro, el derecho y la capacidad de los actores involucrados de exigir cuentas de tales acciones y omisiones.

¹⁷⁰ Acerca de los conceptos de *accountability* horizontal y vertical, ver O'Donnell (1997).

del desempeño, etc.), sino el despliegue de la institucionalidad de control (política, jurisdiccional y social) de forma tal de internalizar en el aparato público la *accountability* horizontal y vertical.

Pero no solo se requieren condiciones administrativas e institucionales que posibiliten el *accountability*. También es preciso promover una cultura para su ejercicio en el marco del desarrollo de nuevas formas de acción colectiva que no solo permitan que el ciudadano pueda hacer valer sus derechos frente a la administración, sino que se amplíen los espacios de lo público no-estatal, lo que equivale a plantear la ampliación y el fortalecimiento de la democracia.

3.2 El tránsito desde una administración pública jerarquizada y "antidiscrecional" a una sustentada en la autonomía macro y micro organizacional

Uno de los rasgos de las administraciones burocráticas que tal vez tenga una mayor gravitación en su rigidez, lentitud e inflexibilidad, y por tanto en su eficiencia, particularmente en el ámbito del gobierno central, es el de la jerarquía, y asociada a ella, la naturaleza antidiscrecional de las funciones directivas. Aun cuando los organismos públicos actuaran bajo el esquema de la gestión y el control por resultados, el paradigma antidiscrecional prevaeciente dificultaría el cumplimiento de tales resultados si se considera que su logro está determinado en grado importante por el ejercicio de una gestión dinámica y flexible, es decir en clave gerencial. Por su parte, los directivos públicos suelen verse restringidos en su actuación por una compleja trama jurídica, y carecen de la suficiente autonomía en sus decisiones, especialmente en materia de personal y de recursos financieros, que les permita responder con mayor agilidad a las demandas de los usuarios y del entorno en general.

Frente a ese dilema, y reiterando lo sostenido por Prats (1995b: 93, ver *supra*), el marco jurídico tradicional de la administración pública se ha mostrado incapaz para entender y establecer criterios gerenciales allí donde deben ser establecidos. En efecto, según este autor, el Derecho Administrativo responde a un paradigma que tiende a resolver los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero ha sido irrelevante al desarrollo de un Estado que enfrenta crecientes demandas y desafíos, “y resulta ajeno, cuando no contradictorio, con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el *management* de hoy, considerando las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo”.

Con el fin de hacer frente a tales circunstancias, la doctrina del *New Public Management*, en su expresión de mercado más radical, ha tendido a incorporar mecánicamente los principios y técnicas del *management* empresarial, bajo entorno privado. De hecho, en algunos países de tradición jurídica anglosajona, tales como Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, la aplicación del *New Public Management* ha puesto la atención en dos cuestiones básicas (Cunill, 1997: 236)¹⁷¹:

- Diluir las diferencias entre el sector público y el sector privado en materia de políticas de personal, estructuras de recompensas, estilos de administración, etc. Así, la estabilidad y las remuneraciones del personal se han flexibilizado y han sido vinculadas al desempeño y la productividad individual, sometiendo ambas, en muchos casos, a la clásica legislación laboral en sustitución de las normas de servicio civil o carrera administrativa.

¹⁷¹ Cabe destacar que una de las soluciones que ofrece esta vertiente radical del *New Public Management* es la privatización y la contratación externa (*contracting out*) de las actividades gubernamentales (Savoie, 1995; citado por Cunill, 1997: 240). La otra solución consiste en transferir las prácticas de la administración de negocios al sector público, tal como lo plantean Osborne y Gabler (1994) en la “reinención del gobierno”

- Reducir el grado en que el poder discrecional (particularmente sobre el personal, los contratos, manejo de las finanzas, etc.) es restringido por reglas y procedimientos uniformes y generales, sometiendo la administración a procesos de desregulación.

En los países de tradición jurídica ibérica, entre ellos Venezuela, una autonomización radical de la gestión pública tendería a generar ciertos excesos, pues la reivindicación, por ejemplo, de mayor libertad de actuación para los directivos públicos –al menos en los niveles centrales de gobierno–, con el argumento de igualar la discrecionalidad de los administradores privados, podría anular los tradicionales y pesados sistemas de control existentes, pero sin sustituirlos por un nuevo y eficiente sistema de rendición de cuentas o responsabilización (sustentado, por ejemplo, en la evaluación del desempeño, en el control social o en la competencia administrada), abriendo así un amplio flanco de exposición al empleo arbitrario del poder, a la corrupción y a la captura privada y burocrática del aparato estatal.

De manera que el tránsito hacia una administración pública con mayor autonomía en el nivel macro organizacional (del conjunto de la administración), tras la búsqueda de condiciones para el *management*, ha sido matizado por diseños y planteamientos que contribuyen a contrarrestar los riesgos señalados (ver, entre otros, Cunill, 1997; CLAD, 1998; Ramió, 2001; Stiglitz, 2002). En primer lugar, en el marco de la separación de las funciones típicas de gobierno, en las que se despliega con mayor propiedad el ejercicio del poder público, de aquellas funciones operativas, sometidas comúnmente a normas flexibles y a criterios del *management*, el paradigma burocrático mantendría su vigencia en las primeras y es allí donde operarían las clásicas reformas administrativas burocráticas con el propósito de adaptar y completar la tarea del modelo weberiano. Bajo esta concepción, el CLAD formuló el año 1998 un planteamiento dirigido a delinear una “nueva gestión pública latinoamericana”, en el que destaca como prioridad el fortalecimiento

de un “núcleo estratégico del Estado”, responsable de las actividades centrales de gobierno y constituido por una élite burocrática con capacidad para formular políticas públicas y ejercer actividades de regulación y control del suministro de servicios públicos. Para ello, se sostiene, es preciso fortalecer una burocracia profesional, integrada por funcionarios calificados, protegidos de las interferencias políticas y sujetos a la responsabilización frente al sistema político. Pero, además, se plantean otras reformas en este núcleo central estratégico relacionadas con aquellos atributos que normalmente el modelo burocrático no da cuenta: la eficiencia, la flexibilización organizacional y la democratización del servicio público (CLAD; 1998: 11-13).

En segundo lugar, las funciones operativas, entre las que se incluye la provisión de servicios, se llevarían a cabo mediante entidades con diversos grados de autonomía y de variada naturaleza jurídica, teniendo en común la flexibilidad y la aplicación de criterios gerenciales en el ejercicio de sus actividades, de manera tal que se generen condiciones institucionales apropiadas para la eficiencia productiva de los servicios públicos. Destacan, en este sentido, las entidades desconcentradas bajo la dependencia jerárquica de los órganos de la administración central pero dotados de autonomía presupuestaria (por ejemplo, los servicios autónomos sin personalidad jurídica contemplados en la legislación venezolana); los órganos descentralizados territorialmente, bajo la responsabilidad de los gobiernos sub nacionales (a su vez, descentralizados funcionalmente respecto de estos); los entes públicos nacionales descentralizados funcionalmente, ya sea con formas del derecho público o del derecho privado; las entidades públicas no-estatales, de naturaleza jurídica privada pero guiadas por el

interés colectivo¹⁷²; y las organizaciones privadas basadas en el lucro pero sometidas a un estricto marco regulatorio estatal.

Quedan así definidas, en el nivel macro, dos esferas de la actividad pública: la de la política y de la formulación de políticas, por un lado, y la de la ejecución de aquellas políticas, por el otro. La autonomía de esta última esfera tiene como necesaria contrapartida la responsabilidad frente a la primera y frente a los usuarios y al público en general por la consecución de resultados con la calidad, eficiencia, volumen, oportunidad, etc., y cualquier otro criterio de cumplimiento previamente definido y comprometido. Opera sobre esta esfera, en definitiva, el mecanismo de *accountability* (vertical), intentando hacer más transparente su gestión y complementando las eventuales debilidades de los controles clásicos tradicionales (jurisdiccional, parlamentario, de tutela, administrativo externo, etc.).

¹⁷² Las entidades públicas no estatales constituyen la expresión institucional de una nueva dimensión de lo público. Ésta no es ya concebida como un espacio monopolizado por el Estado y supera la visión dicotómica absoluta que enfrenta “lo estatal” con “lo privado”. Se vincula este concepto a la necesidad de asignar una distinta proyección a las relaciones entre Estado y sociedad (Portantiero, 1989; citado por Cunill, 1995). Lo público constituye, así, un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal: el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos.

El germen de las entidades públicas no estatales sería el asociacionismo voluntario, es decir, siguiendo a Cunill (1995: 33-34), “la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo a la sociedad se definen como ‘públicas’. El ámbito incluye, sin embargo, todo el conjunto de instituciones privadas cuyos fines tienen la característica de ‘servicio público’ (...) En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes sociales en su satisfacción, como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Recreación de la ciudadanía política y extensión de la ciudadanía social estarían, pues, en el eje de la problemática de la construcción de lo público. Su horizonte: trascender la actual asimetría de la representación social y política y modificar las relaciones sociales a favor de una mayor autoorganización social”.

La autonomía micro organizacional, por su parte, está referida al grado de discrecionalidad que tiene un directivo público para hacer los arreglos institucionales que le faciliten la consecución de resultados con base en los cuales su gestión podrá ser evaluada. Esta discrecionalidad gerencial debe ser consistente con la autonomía operativa del organismo bajo su dirección, y el ámbito donde se expresa con mayor propiedad es el de las finanzas y de la gestión del personal. En la práctica, se han desarrollado fórmulas en las que opera simultáneamente una centralización en la asignación de recursos presupuestarios junto con una descentralización de la autoridad operacional para ejecutar el presupuesto y administrar el personal¹⁷³ (Cunill, 1997: 236). En todo caso, la autonomía organizacional y la mayor discrecionalidad del directivo público requieren de marcos institucionales adecuados que las hagan viables y limiten los riesgos involucrados.

Se introduce, así, la dimensión institucional del problema de la administración pública, que supone que las soluciones administrativas no existen al margen de las reformas en las instituciones y en la legislación¹⁷⁴. Entre los más importantes cambios institucionales a los efectos de la

¹⁷³ Respecto de la autonomía y descentralización operacional se han advertido algunos riesgos. Cunill (1997: 261) destaca dos: “uno, es la aparición de inequidades producto de la aplicación irrestricta del principio de la descentralización asociado a su vez con la sobre valoración de la autonomía financiera. El otro efecto es el refuerzo del corporativismo que puede devenir del principio de la discrecionalidad. La descentralización intra-organizacional (en agencias autónomas) y político-administrativa (en niveles locales de gobierno), así como la discrecionalidad al interior de las agencias, sin enfoques contingentes una, y sin fundación democrática la otra, pueden atentar contra los valores que las fundamentan, en particular contra la democratización de las relaciones de poder y la adaptación a las necesidades del público”.

¹⁷⁴ Este planteamiento descansa en los enfoques neoinstitucionalistas de la reforma de la administración pública (ver, entre otros, March y Olsen, 1989) y en la llamada “nueva economía institucional” (North, 1993). Las instituciones son entendidas por este enfoque como las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad. Las instituciones, por consiguiente, constituyen, a la vez que restricciones, una estructura de incentivos para el comportamiento de los individuos y las organizaciones.

aplicación de la nueva gestión pública, destacan, por un lado, el desarrollo de un sistema normativo presupuestario que consagre la asignación de recursos financieros con base en resultados y no en insumos; por el otro, la promulgación de un estatuto de la función pública que flexibilice la gestión del personal, al menos en el área operativa y de provisión de servicios. Todo ello soportado en una estructura de incentivos (y penalizaciones) por desempeño, tanto institucional como individual.

3.3 El tránsito desde una administración pública sustentada en la asignación lineal y autoritaria de responsabilidades y recursos a una basada en contratos de desempeño que establezcan derechos y responsabilidades recíprocas

El Estado, cuando a través de los mecanismos y órganos jurídicamente competentes asigna atribuciones, competencias y responsabilidades a las múltiples dependencias y organismos que integran la administración pública, y junto con ellas, los recursos respectivos, lo hace con base en procedimientos normalmente autoritarios y lineales, sin perjuicio de eventuales negociaciones entre los actores involucrados. Frente a dicha asignación, el Estado suele no exigir contrapartidas ni compromisos en cuanto a resultados efectivos –y mucho menos a impactos– más allá de lo que contempla el tradicional sistema de control público en relación con la legalidad y sinceridad de los ingresos y de los gastos.

La gestión por contratos, por el contrario, intenta establecer un acuerdo entre las partes involucradas (principal-agente) en relación, en primer lugar, con las previsiones de objetivos, metas y resultados y los recursos necesarios para alcanzarlos; en segundo lugar, con las modalidades de evaluación y control basadas en esos objetivos, metas y resultados; y por último, con el establecimiento de una estructura de incentivos al personal que promueva comportamientos orientados a mejorar el desempeño. En otros

términos, tal como lo destaca Longo (1994; citado por Cunill, 1997: 267), el contrato celebrado entre el gobierno y las agencias incorpora, por una parte, un régimen especial de funcionamiento de éstas (en el marco de la autonomía que le brinda el ordenamiento jurídico); por la otra, incorpora las contrapartidas a las que cada agencia queda obligada, esto es, los compromisos asumidos y los instrumentos mediante los cuales su cumplimiento será evaluado y exigido. En este esquema de derechos y deberes de ambas partes, los entes del gobierno central responsables de la formulación de políticas actuarían como "consumidores subrogados", estableciendo contratos explícitos con las agencias u organismos productores de bienes públicos, y asignando, a tal efecto, recursos a cambio de un compromiso de producción determinado (Cunill, 1997: 267). Bajo este esquema, resulta natural que el eje en la conducción de la reforma administrativa se traslade al ministerio a cargo de las finanzas o al organismo que disponga del "recurso de poder" basado en la asignación presupuestaria.

Así, pues, la burocrática relación "autoritaria" entre el gobierno central y sus agencias deviene en una relación contractual entre ambos: entre el "propietario" o "principal" –el gobierno, la sociedad– y los proveedores de bienes públicos, los "agentes", ya sean públicos o privados.

3.4 El tránsito desde una administración pública que provee servicios públicos bajo régimen de monopolio a una que promueva la provisión de servicios bajo régimen de competencia

Uno de los aspectos destacados que deriva de las bases teóricas de la nueva gestión pública consiste en la creación de una pluralidad de proveedores de servicios públicos actuando todos ellos bajo el principio de la competencia, en sustitución de la concepción monopólica estatal vigente con la que es afín el modelo burocrático clásico. La NGP asume que la competencia entre tales proveedores de servicios, ya sea bajo régimen

privado o público, trae consigo ventajas que no se dan en condiciones monopólicas, tales como brindar a los usuarios de los servicios públicos la posibilidad de escoger el proveedor que satisfaga mejor sus necesidades, además de forzar a los productores a maximizar la eficiencia y contribuir a prevenir contra la captura burocrática del servicio.

Aquellos países cuyos gobiernos han optado por modelos de economía abierta o neoliberal, normalmente han impulsado la competencia mediante la privatización mercantil de los servicios, ya sea total o parcial. Ello ha implicado, especialmente en los casos en que la motivación central del productor es el lucro o la reducción de costos, someter el intercambio de bienes públicos a los criterios del mercado y a un asunto de precios y de costos. Bajo este esquema, el ciudadano-“usuario” se convierte en ciudadano-“cliente”, en la medida en que la relación entre éste y el Estado queda mediada principalmente por el mercado. Así, la cuestión de la responsabilidad pública se transforma en un aspecto secundario, conduciendo a la segregación o a la exclusión de aquellos “clientes” que no dispongan suficientes medios de pago¹⁷⁵.

Hay otras opciones, sin embargo, para estimular la competencia entre los productores o prestadores de servicios, sin tener que recurrir a la privatización mercantil. Está la llamada “competencia administrada”, que puede operar entre organismos de la administración pública y en la competencia entre proveedores privados o públicos no estatales. Esta modalidad de competencia responde, en mayor o menor grado, a tres principios orientadores (Abrucio, 2000: 225-227): el primero corresponde a la *lógica de la competencia*, que no debe confundirse con una mera transposición del mercado a la administración pública, puesto que no utiliza el precio como instrumento básico y tampoco su objetivo es el lucro; el segundo

¹⁷⁵ Los países que han adoptado esta modalidad, por ejemplo en materia educativa, evidencian este tipo de problemas (ver Cunill, 1997: 267-270).

es el de la *jerarquía burocrática*, en el sentido de que los políticos y directivos públicos evalúan los resultados alcanzados por las agencias al compararlos con los de otras, teniendo eso sí como referencia el interés público, a la vez que administran una política de incentivos y penalizaciones por desempeño. En virtud de tales características, la competencia administrada no crea propiamente un mercado, sino más bien un *cuasi-mercado*, puesto que en este tipo de competencia se privilegia la calidad y la equidad entre otros factores distintos a los estrictamente económicos. El tercer principio reconoce el derecho de los ciudadanos a intervenir directamente en la evaluación de los proveedores de los servicios públicos que se encuentran compitiendo, incrementando así la *accountability* gubernamental. Aunque la evaluación es realizada, de hecho, por el ciudadano en tanto usuario o consumidor al manifestar su preferencia por un determinado proveedor.

Finalmente, estas cuatro “rupturas” del paradigma burocrático se operacionalizan mediante la introducción de un conjunto de procesos en un cierto orden secuencial, tal como se describe en el punto que sigue a continuación.

4. Procesos técnicos de las reformas sustentadas en la NGP

Como consecuencia de las condiciones de viabilidad de la NGP y las “rupturas” al paradigma burocrático que suponen, la reforma administrativa “gerencialista” evoluciona a partir de un sustrato técnico conformado, por lo menos, de los siguientes cinco procesos básicos en el ámbito de cada uno de los órganos y entidades que integran la administración pública:

- Formulación de planes institucionales que expresen resultados con sus respectivos **indicadores de desempeño o de gestión**.
- Introducción de la figura de **compromisos de resultados** (CDR).

- Formulación de estrategias y modalidades de **seguimiento y evaluación del desempeño**.
- Administración de **incentivos** por desempeño.
- Desarrollo de condiciones y modalidades de *accountability* o **rendición de cuentas**.

4.1 Formulación de planes institucionales, resultados e indicadores de gestión

Los indicadores de gestión se construyen en el marco de un proceso de planificación estratégica dentro de los espacios o ámbitos en que se defina la actuación gubernamental (institucional, sectorial, intersectorial, etc.). Constituyen un punto fundamental de la reforma gerencial, y consisten en la expresión cuantitativa o cualitativa de los resultados que se espera alcance una determinada intervención pública en un período (*ex ante*) así como los cambios generados por ella en relación con lo planeado (*ex post*), ya sea en términos de mejoras relativas o de operación regular. Los indicadores de gestión seleccionados deben permitir evaluar el desempeño público en el momento de contrastar lo planificado con lo realizado; evaluación que a su vez servirá de sustento para la implantación y administración de los incentivos institucionales e individuales.

En concreto, los indicadores de gestión tienen como objetivo la construcción de un sistema de medición y evaluación de la gestión de políticas, programas, proyectos y servicios públicos, de forma que permitan:

- Proporcionar información regular a los órganos superiores de gobierno, al parlamento y al público en general sobre el uso de los recursos públicos y el desempeño de los servicios, sentando las bases para la transparencia de la administración y la rendición de cuentas.

- Incorporar información relacionada con el desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria, racionalizando la asignación de los recursos públicos. Implica que los indicadores seleccionados deberían acompañar la información presupuestaria tradicional contenida en la ley anual de presupuesto.
- Generar información sustentada para la toma de decisiones de los propios organismos públicos, impulsando una gestión comprometida con los resultados.

Los indicadores que suelen emplearse para planear y evaluar la gestión pública son los de **cobertura** (identifican el número de usuarios atendidos o prestaciones entregadas; estos indicadores son relevantes en el caso de servicios que se prestan en áreas deficitarias y en las que la acción del Estado es prioritaria); de **oportunidad del servicio** (miden el tiempo requerido para entregar un determinado servicio al usuario); de **eficiencia** (miden la relación entre los bienes públicos producidos o suministrados y los insumos requeridos para ello, aspecto especialmente válido durante la discusión de los presupuestos); de **eficacia** (miden el grado de cumplimiento de los planes y programas); y de **efectividad** (miden el grado de satisfacción de la demanda o el impacto de la gestión pública).

La construcción de los indicadores de gestión debe cumplir un conjunto de requisitos con el fin de garantizar el éxito en su aplicación, entre los cuales se destacan los de pertinencia, independencia, economía, confiabilidad, publicidad, elaboración participativa, simplicidad y comprensividad. Pero el requisito más importante es la capacidad técnica de los funcionarios y la disposición de la gerencia pública para llevar adelante y sostener un proceso de planificación estratégica, así como para la construcción de los respectivos indicadores.

4.2 Introducción de la figura de compromisos de resultados

Es una fórmula contractual celebrada entre los órganos responsables de la elaboración de políticas y estrategias y/o de asignación de recursos financieros, por una parte, y las entidades responsables de producir o suministrar un servicio público, por la otra, cualquiera sea su naturaleza jurídica y que requieran de financiamiento estatal, total o parcialmente. En dichos compromisos se establecen derechos y responsabilidades recíprocas entre las partes: para cada organismo ejecutor se especifican los objetivos, las metas o resultados (con sus respectivos indicadores de gestión), los plazos, los criterios de evaluación del desempeño y los incentivos y penalizaciones previstos. Por su parte, el gobierno central asigna o transfiere recursos financieros a los entes ejecutores en función de los compromisos asumidos por el operador, pudiendo hacer valer el rendimiento o cumplimiento de objetivos y metas en el ejercicio anterior. La experiencia documentada muestra que estos compromisos son por lo regular suscritos anualmente, y de manera pública, entre autoridades superiores de gobierno¹⁷⁶ y los directivos de las instituciones involucradas, con el aval de los organismos planificadores centrales y/o de las finanzas.

Los compromisos pueden revestir la forma de acuerdos marco, acuerdos de desempeño organizacional, acuerdos de financiamiento, de provisión de servicios, de desempeño intergubernamental, y en general, cualquier ámbito o modalidad que comprometa un propósito de política pública.

4.3 Estrategias y modalidades de evaluación del desempeño

¹⁷⁶ En países como Costa Rica y Chile, algunos compromisos han sido celebrados por el Presidente de la República. En Argentina se presentó en 1998 un Proyecto de Ley de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública Nacional, el cual deja en manos del Jefe de Gabinete de Ministros la celebración de “acuerdos-programas” con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios.

La evaluación del desempeño es un proceso sistemático de análisis de los objetivos y resultados alcanzados en un período como consecuencia de una intervención pública, considerando los propósitos que la justifican, así como el grado de cobertura, la eficiencia, la oportunidad, la eficacia y cualquier otro criterio definido por el evaluador, según sean las características de cada servicio, programa, proyecto o política objeto de evaluación y el tipo de indicadores de gestión empleados.

La evaluación del desempeño se sustenta en los objetivos y metas acordados en los respectivos compromisos de resultados; se espera que sea lo suficientemente concluyente y contar con la legitimidad necesaria para alimentar el proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos financieros por parte del gobierno central. Con este propósito, la evaluación debe cumplir, por lo menos, con las características de: **flexibilidad** (se trata de un proceso de aprendizaje que debe ajustarse de acuerdo con la capacidad institucional y la naturaleza de las intervenciones públicas); **eficiencia** (el costo de realización de la evaluación debe tener relación con los beneficios que se espera de ésta); **independencia** (los resultados de las evaluaciones deben ser objetivos y no estar afectados por intereses corporativos, económicos o institucionales ajenos a los del Estado en su conjunto); **transparencia** (los objetivos, procedimientos y resultados de las evaluaciones deben ser de conocimiento público y constituir instrumentos de base para el ejercicio del control ciudadano sobre la administración pública).

La evaluación del desempeño puede generar variados productos, aunque suele concentrarse inicialmente en los siguientes:

- Identificación precisa de los objetivos explícitos e implícitos de la intervención pública.
- Análisis referido a la justificación y supuestos de la intervención pública.

- Análisis detallado del cumplimiento de las metas de cada intervención, en función de sus objetivos declarados o implícitos.
- Conclusiones en torno a la cobertura, eficiencia, oportunidad o cualquier otro indicador que refleje los resultados de cada intervención.
- Conclusiones y recomendaciones finales (priorizadas) en cuanto a la gestión y vigencia de los programas, proyectos o servicios evaluados.

4.4 Administración de incentivos por desempeño

Los incentivos son estímulos monetarios (o no monetarios) al buen desempeño, ya sea individual, grupal o institucional, y resultan del proceso de evaluación del desempeño.

La forma de cálculo del incentivo (porcentaje proporcional al porcentaje de cumplimiento de metas, con un tope máximo establecido en una norma), así como los plazos y los criterios de evaluación, se establecen y concertan con anticipación en los respectivos compromisos de resultados celebrados entre las autoridades del gobierno central y la de los órganos o entidades responsables de operar la intervención pública.

Los **incentivos individuales** se asignan a los funcionarios de un organismo o servicio determinado que hayan mostrado un mejor desempeño durante un período. Dicho incentivo estaría sustentado en un reglamento de calificaciones del personal de cada institución, dentro de un marco general de calificaciones establecido por una norma superior.

Los **incentivos institucionales** se establecen como bonificaciones monetarias relacionadas con el cumplimiento de metas institucionales, las que responden a objetivos estratégicos definidos por la propia institución, en el marco de su respectivo plan institucional. La verificación del cumplimiento

de las metas (evaluación del desempeño) se sustenta en los indicadores de gestión previamente definidos.

4.5 Condiciones y modalidades del *accountability* o rendición de cuentas

Se espera que los resultados de la evaluación del desempeño sean informados por parte del órgano rector del sistema tanto a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo como a los ciudadanos, sin perjuicio del ejercicio de las formas clásicas o tradicionales de rendición de cuentas (control parlamentario y jurisdiccional, control de cuentas, entre otros). En relación con la rendición de cuentas ante los ciudadanos, existen diferentes vías para proporcionar información, entre las que destacan los medios masivos de comunicación social. Hay una gran experiencia internacional acumulada en esta materia respecto de diferentes modalidades de *accountability* y que implican una participación más directa de la comunidad en la evaluación de la gestión pública y en el control social sobre ella (por ejemplo, contraloría social, inclusión de organizaciones comunitarias, “veedurías”, consulta a usuarios de los servicios, carta de los derechos del ciudadano, defensor del usuario, etc.), contribuyendo a una administración pública más transparente y responsable. En cualquier caso, las distintas modalidades de la rendición de cuentas (clásicas, por resultados, por competencia administrada, por control social; ver CLAD, 2000), así como los procedimientos empleados, se hacen más eficaces si están previstos en el ordenamiento jurídico y cuentan con la suficiente legitimidad política y ciudadana.

Estos cinco procesos descritos han llegado a ser tópicos comunes en las agendas de modernización del sector público que se comenzaron a aplicar desde mediados de los años 90 en gran parte de los países de América Latina (ver, Cunill y Ospina, 2008), bajo el supuesto de que las reformas “gerencialistas” introducirían una mayor eficiencia en las intervenciones

gubernamentales. Estos nuevos contenidos de la reforma condujeron al desplazamiento de los clásicos órganos rectores especializados en los procesos de modernización en general, radicando la conducción de los cambios en los órganos de las finanzas o presupuestarios, más que en los de planificación, ya que los criterios de asignación de los recursos, la administración de los incentivos monetarios y la transparencia en la gestión financiera se tornan en objetivos centrales de este nuevo paradigma.

CAPÍTULO VII

La Constitución de 1999: nuevas bases institucionales, viejas prácticas de reforma

1. La nueva institucionalidad del Estado venezolano: la Constitución de 1999

Al cierre de los años 90, la reforma de la administración pública venezolana no hacía parte de las prioridades gubernamentales, no obstante el creciente deterioro de los servicios públicos y del funcionamiento del aparato de gobierno en general (CORDIPLAN, 1998b). El foco principal de los esfuerzos del nuevo gobierno de Hugo Chávez, instalado en febrero de 1999, estuvo dirigido a la redacción de una nueva Constitución, y por ende, a la construcción de una nueva institucionalidad política.

Para dicho propósito, a poco de iniciar su mandato, el gobierno convocó a elecciones para integrar una Asamblea Nacional Constituyente, culminando con un proyecto de Constitución, el que luego fue aprobado mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999, y promulgada la Constitución el 30 de diciembre de ese mismo año¹⁷⁷.

Una parte importante del texto de esta Constitución constituye efectivamente el cuerpo de un programa de reforma del Estado de enormes dimensiones, en el que se ven reflejadas algunas de las antiguas propuestas de la COPRE (ver COPRE, 1988) en materia institucional y se incorporan otras nuevas, impulsadas por la arrolladora mayoría oficialista en la Asamblea Constituyente. Además, las reformas institucionales dibujadas en el texto distan en mucho del discurso de “Estado mínimo” que predominó

¹⁷⁷ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999 y reimpressa, por error material, en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.

durante los años 90, ya que refuerzan y amplían las bases del Estado Social de Derecho que ya contenía la Constitución de 1961. Por otro lado, pareciera que en la letra se prefiguran los contornos de una matriz sociocéntrica si se toma como referencia el prolífico articulado relacionado con la participación ciudadana. Cabe destacar por último, y ya en el ámbito del núcleo central de este trabajo, que la Constitución de 1999 introduce algunos de los cimientos de la reforma gerencialista en el sector público al consagrar, en su artículo 315, la gestión pública con base en resultados a partir del presupuesto público.

En esta compleja y variada institucionalidad definida en la Constitución, se precisan a continuación aquellos aspectos que son más expresivos de la nueva “arquitectura” político-institucional del Estado venezolano, incluyendo el nuevo marco orgánico y funcional que regirá al aparato administrativo: se describe, en primer lugar, la ampliación del carácter social del Estado; en segundo lugar, el nuevo esquema de la división horizontal de poderes; en tercer lugar, los cambios más importantes en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; en cuarto lugar, las previsiones orientadas a la definición de una nueva modalidad de gestión pública, bajo la impronta de las bases teóricas reseñadas en el capítulo anterior; y por último, las bases constitucionales del Estado federal y la descentralización territorial.

1.1 El Estado social en la Constitución de 1999

La Constitución de 1999 no solo mantuvo sino que amplió el carácter social del Estado que ya había consagrado la Constitución de 1961. Más precisamente, y tal como lo señala Fernández Toro (2001), persistió en esta Constitución “la noción de Estado de Derecho desde una perspectiva liberal burguesa, reconceptualizada por la teoría del Estado social y democrático de derecho, que ahora el nuevo texto constitucional define como *Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia* (Artículo 2)”.

Los aspectos sustantivos del Estado social aparecen mayormente reflejados entre los artículos 19 y 129 de la Constitución, los cuales definen la existencia de una “Carta de Derechos” del ciudadano, que comprende la existencia de los llamados derechos humanos, derechos sociales y de las familias, derechos culturales y educativos, y derechos de los pueblos indígenas. Siguiendo la clasificación que hace Combellas (1991: 72) respecto de la Constitución de 1961, en la de 1999 se distinguen, por un lado, aquellos derechos de inmediato cumplimiento; por lo tanto, la legislación y la administración deben asumir la tarea de hacer efectiva su vigencia de forma directa: derecho al trabajo (art. 87), derecho a la educación (art. 103), derecho a la protección de la salud (art. 83), derecho a la huelga (art. 97), derecho a la seguridad social (art. 86). Por otro lado, se consagran los derechos sociales establecidos en forma indirecta, ya que exige obligaciones al Estado para su desarrollo. Tales son los casos de los derechos derivados de: protección a la maternidad (art. 76), derechos de los jóvenes (art. 79), derechos de los ancianos (art. 89), derechos de los discapacitados (art. 81), derecho a una vivienda adecuada (art. 82), protección de los menores (art. 78), protección de las asociaciones con finalidades sociales y el fomento de las cooperativas (art. 118), protección de la familia (art. 75), y desarrollo de un sistema de seguridad social (art. 86).

Además, el texto constitucional consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, y el Estado tendrá la obligación de facilitar las condiciones más favorables para su práctica (art. 62). En el artículo 70 se definen los medios de participación en lo político (elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán vinculantes), y en lo social y económico (las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las

cooperativas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por la cooperación y la solidaridad).

De modo que las expresiones del Estado Social de Derecho en la Constitución del 99 refuerzan y amplían la centralidad estatal a la vez que dispone la creación de una variedad de instancias y mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Ello significa que la administración pública debe extender sus contornos, y se incrementa más aún la complejidad funcional y organizacional del aparato gubernamental así como la carga fiscal para sostenerlo. Este fortalecimiento de las responsabilidades sociales, además de las económicas y administrativas en la esfera del Poder Ejecutivo, nuevamente coloca sobre el tapete la cuestión de los requerimientos de capacidad de gestión de la administración pública, requerimientos que tradicionalmente han excedido las posibilidades ofrecidas por los medios administrativos existentes, estructurados en gran medida con base en el paradigma burocrático y en la teoría clásica de la administración. Sin embargo, esta vez la misma Constitución consagra el marco normativo general para el desarrollo (al menos parcialmente) del paradigma gerencial en la administración pública, tal como se verá más adelante.

1.2 La división del poder público: del sistema tripartito al pentapartito

La Constitución de 1999 consagra, al igual que la del 61, el principio de la división orgánica del poder público, pero modifica el diseño original tripartito de Montesquieu en la distribución funcional del Poder Público Nacional al establecer un sistema de gobierno “pentapartito”, integrado por los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Así, la Constitución de 1999 prevé cinco grandes funciones públicas en el Poder Nacional: (i) La función legislativa, por órgano de la Asamblea Nacional. (ii) La función ejecutiva, por órgano del Ejecutivo Nacional. (iii) La función judicial, por órgano del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la

República. (iv) La función contralora, tanto jurídica como presupuestaria, sobre la actividad estatal y sobre la actividad particular que atañe al orden público, por órgano del Consejo Moral Republicano, del Defensor del Pueblo, del Fiscal General de la República y del Contralor General de la República (artículos 273, 274, 281, 285 y 289). (v) La función electoral, por órgano del Consejo Nacional Electoral.

Sobre esta concepción “pentafuncional” del Poder Público (ver Cuadro 4), la Constitución de 1999 estructura el Estado con las características que se enumeran a continuación (Fernández Toro, 2001):

- (i) El Legislativo y el Ejecutivo son legitimados directamente mediante sufragio libre para la elección democrática de sus autoridades (artículos 5, 6, 186 y 228). Mientras que los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral poseen una legitimidad indirecta al ser seleccionadas sus máximas autoridades por el Poder Legislativo, pero con la intervención de la población mediante mecanismos de participación indirecta y de participación semidirecta, en procesos transparentes que permitirían el control social sobre su selección (artículos 264, 279 y 296).
- (ii) El Poder Legislativo es ejercido por una Asamblea Nacional unicameral, integrada por un número de diputados determinado por criterios territorial y poblacional, y tres diputados en representación de las etnias indígenas (artículo 186).
- (iii) El Poder Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República con la colaboración del Vicepresidente Ejecutivo, los ministros y demás funcionarios públicos que determine la Constitución y la ley. El Presidente de la República es a la vez el jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, pero el Vicepresidente Ejecutivo posee constitucionalmente, como propias, algunas competencias de la Jefatura de Gobierno, y puede ejercer con autonomía otras cuando el

Presidente se las delegue formalmente (artículos 225, 226, 238 y 239).

- (iv) El Poder Judicial es ejercido, en lo jurisdiccional, por el Tribunal Supremo de Justicia y por los demás tribunales que determine la ley (artículo 253); en lo administrativo, por el Tribunal Supremo de Justicia y, bajo su control, por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (artículos 254, 255 y 267).
- (v) El Poder Ciudadano es atribuido al Consejo Moral Republicano, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República. El Consejo Moral Republicano es un órgano integrado por las tres autoridades señaladas (artículo 273).
- (vi) El Poder Electoral es ejercido por el Consejo Nacional Electoral como órgano rector, integrado por consejeros, y, bajo su jerarquía, por la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (artículo 292).
- (vii) Aun cuando el nuevo diseño orgánico y funcional del Estado en la Constitución de 1999 pareciera que no contempla órganos constitucionales que no se encuentren adscritos a alguno de los cinco poderes (como ocurría en la Constitución de 1961 con los llamados “órganos con autonomía funcional”), a juicio de Fernández Toro (2001) hay tres excepciones, a saber:
 - El **Consejo Federal de Gobierno**, órgano de rango constitucional con funciones de cooperación federal y coordinación intergubernamental –nacional, estatal y municipal–, al cual se le adscribe el previsto Fondo de Compensación Interterritorial¹⁷⁸. Para el ejercicio de sus funciones cuenta con

¹⁷⁸ Tanto el Consejo Federal de Gobierno como el Fondo de Compensación Interterritorial fueron creados más de 10 años después de promulgada la Constitución, mediante la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicada en GO N° 5.963 Extraordinario, de fecha 22/02/2010. El

autonomía funcional y no está adscrito a ninguno de los poderes, no obstante que su presidencia es ejercida por el Vicepresidente Ejecutivo (artículo 185).

- El **Banco Central de Venezuela**, órgano de rango constitucional con funciones monetarias, cambiarias, de regulación de las tasas de interés y administración de las reservas internacionales, para cuyo ejercicio posee autonomía funcional y no se encuentra adscrito a ninguno de los poderes (artículo 318).
- El **Consejo de Defensa de la Nación**, órgano constitucional para la planificación y asesoramiento al Poder Público en la defensa integral de la nación, su soberanía y su espacio geográfico (artículo 323).

Aunque el Consejo de Estado es otro órgano previsto de rango constitucional, éste formaría parte del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Es el organismo de consulta del gobierno y de la administración pública nacional, bajo la conducción del Vicepresidente Ejecutivo e integrado por cinco personas designadas por el Presidente de la República, un representante designado por la Asamblea Nacional, otro representante, por el Tribunal Supremo de Justicia, y un gobernador designado por el conjunto de mandatarios estatales (artículos 251 y 252).

Reglamento de la Ley Orgánica fue promulgado mediante Decreto N° 8.146 del 12/04/2011, que incluye disposiciones que regulan el Fondo de Compensación Interterritorial.

**Cuadro 4: ORGANIZACIÓN POLITICO - ADMINISTRATIVA DEL ESTADO VENEZOLANO
(Constitución 1999)**

	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	PODER CIUDADANO	PODER ELECTORAL
NIVEL NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Vicepresidente Ejecutivo • Ministros • Ministros de Estado • Consejo de Ministros • Procuraduría Gral. de la República • Otros órganos que la ley determine <div style="border: 1px solid black; background-color: #cccccc; padding: 2px; margin-top: 5px;">BANCO CENTRAL DE VENEZUELA</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: #cccccc; padding: 2px; margin-top: 5px;">CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: #cccccc; padding: 2px; margin-top: 5px;">CONSEJO DE ESTADO</div> <div style="border: 1px solid black; background-color: #cccccc; padding: 2px; margin-top: 5px;">CONSEJO DE DEFENSA DE LA NACIÓN</div>	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea Nacional (unicameral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales que determine la ley. Funciona en: <ul style="list-style-type: none"> Sala Constitucional. Sala Político Admva. Sala Casación Penal. Sala Electoral. Sala Casación Civil. Sala Casación Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio Público Contraloría Gral. de la República Defensoría del Pueblo <div style="border: 1px solid black; background-color: #cccccc; padding: 2px; margin-top: 5px; display: inline-block;">Consejo Moral Republicano</div>	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nacional Electoral, del que dependen: <ul style="list-style-type: none"> Junta Electoral Nacional. Comisión de Registro Civil y Electoral. Comisión de Participación Política y Financiamiento.
NIVEL ESTADAL	Gobernadores	Consejo Legislativo			
NIVEL MUNICIPAL	• Alcaldes	Concejo Municipal			

Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución de 1999.

Nota: los organismos representados en rectángulos grises corresponden a “órganos con autonomía funcional”.

1.3 Reformulación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Entre los cambios más significativos ocurridos en el sistema de equilibrios y de controles entre los poderes Legislativo y Ejecutivo respecto

de la Constitución de 1961 destacan los siguientes (ver Fernández Toro, 2001):

- (i) *Diferente duración de los mandatos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, y posibilidad de reducción de sus períodos ya sea por controles entre poderes o por control popular.* En efecto, los diputados de la Asamblea Nacional son electos por cinco años mientras que el Presidente lo es por seis años. Ello puede exponer a los titulares del Ejecutivo y del Legislativo a la reducción de sus mandatos como consecuencia del cambio de preferencias en el electorado o en la correlación de fuerzas en el parlamento. Para tal propósito se dispone de dos mecanismos: el referendo revocatorio efectuado contra cualesquiera de los dos poderes; y la disolución de la Asamblea Nacional por decisión del Presidente de la República como recurso frente al obstruccionismo de aquélla cuando se remueva por tercera vez al Vicepresidente Ejecutivo durante un período constitucional ejecutivo. Así, la relación gobierno-oposición sustentada en las posibilidades que ofrece la Constitución de 1999 podría conducir tanto a la inestabilidad política por una secuencia de crisis de gobierno, como a la estabilidad política precisamente por la “válvula de escape” que implica el cambio en la integración de los poderes por decisión de los electores. En definitiva, el diseño de 1999 introduce los mecanismos de control ciudadano, por referendo revocatorio y por reelección, sobre las representaciones ejecutiva y parlamentaria, los cuales no existían en la Constitución de 1961.
- (ii) *Conversión del Poder Legislativo bicameral en un órgano unicameral.* Si bien esta conversión puede agilizar el trámite legislativo, también altera la representación territorial y los contrapesos internos. De hecho, la existencia de una segunda cámara parlamentaria –el Senado– se sustenta en dos argumentos: por un lado, expresa la representación

territorial en un Estado federal; por el otro, constituye una fórmula orgánica de control interno en el proceso de elaboración de la ley –una cámara revisa lo decidido por la otra– , y de obstáculo a la captura del parlamento ya sea por intereses particulares o por el Poder Ejecutivo.

- (iii) *Mayor autonomía organizativa y funcional del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo.* La Constitución del 99 transfiere la potestad de organizar los ministerios –estructura fundamental del Ejecutivo– desde el Poder Legislativo (como lo preveía la Constitución del 61) al Ejecutivo. Ello le permite al Presidente, en Consejo de Ministros, establecer con autonomía la organización y el funcionamiento de la estructura ministerial (numeral 29 del artículo 236). Como contrapartida, el parlamento se reserva dos importantes mecanismos de control: 1) definiendo los principios y lineamientos de organización y funcionamiento del Ejecutivo por medio de la aprobación de una ley orgánica, y 2) mediante la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, lo que le permitiría imponer límites al crecimiento burocrático y regular el funcionamiento administrativo; la efectividad de estas restricciones dependerá de la correlación de fuerzas políticas existente en la Asamblea Nacional.
- (iv) *Ejercicio de controles mutuos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo mediante las convocatorias de los referendos consultivos en materias de interés nacional y abrogatorio de leyes.* La Constitución del 99 contiene dispositivos que complementan la democracia representativa con mecanismos directos y semidirectos de participación política, los que servirían como medios de control sobre la gestión de los representantes, sean del Ejecutivo o del Legislativo. Así, la Asamblea Nacional está facultada para convocar un referendo consultivo sobre alguna materia de interés nacional en la que el Ejecutivo Nacional deba decidir, y, como contrapartida, el Ejecutivo Nacional puede convocar un

referendo abrogatorio para derogar total o parcialmente una ley. La calidad del control mutuo, sin duda, dependerá de cuán afecto es el parlamento a los intereses del Ejecutivo.

- (v) *Expectativa de mejora de los controles políticos ejercidos por el Legislativo sobre el Ejecutivo, con excepción del control sobre los ascensos militares.* La Constitución de 1999 define como medios de control político del parlamento: 1) las interpelaciones; 2) las investigaciones; 3) las preguntas; 4) las autorizaciones; y 5) las aprobaciones parlamentarias. Las consecuencias de este control son: 1) la remoción del Vicepresidente Ejecutivo y de los ministros en caso de aprobarse una moción de censura por las tres quintas partes de la Asamblea Nacional; 2) la declaratoria de responsabilidad política de cualquier autoridad o funcionario público; y 3) que los elementos comprobatorios que surjan del control parlamentario tendrán valor probatorio, en las condiciones que establezca la ley. En cuanto a las aprobaciones y autorizaciones parlamentarias al Poder Ejecutivo, son las mismas que existían en la Constitución del 61, con la excepción de la autorización de los ascensos de oficiales militares, los cuales, en la Constitución de 1999, son facultad del Presidente de la República de conformidad con la ley.
- (vi) *Mayor posibilidad del Ejecutivo de legislar bajo condiciones de excepción, en virtud de la habilitación que le otorgue el Legislativo.* La Constitución del 61 restringía la transferencia de la facultad de legislar del parlamento al Poder Ejecutivo limitando la habilitación a la materia económica y financiera; la Constitución del 99, en cambio, permite que la Asamblea Nacional habilite al Ejecutivo la potestad para legislar en cualquier materia.
- (vii) *Mayor limitación y control sobre el Ejecutivo en los estados de excepción.* La Constitución de 1999 regula con mayor rigor los llamados

estados de excepción, clasificándolos como estados de alarma, estados de emergencia económica, y estado de emergencia por conmoción interior o exterior. Además, la Constitución de 1999 no permite la suspensión de las garantías constitucionales, sino solo su restricción temporal, lo cual significa que debe decretarse expresamente su alcance exacto, cuáles aspectos de las garantías se están limitando, durante cuánto tiempo y cómo opera. En ningún caso se puede restringir: el derecho a la vida, la prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos intangibles (artículo 337).

1.4 Los fundamentos del nuevo paradigma de gestión pública en la Constitución de 1999

La Constitución de 1999 introduce parcialmente algunos elementos que sirven de fundamento o marco general a la nueva gestión pública, dejando tanto a la reserva legal como a la potestad administrativa del Ejecutivo la posibilidad de concretar reformas posburocráticas como las descritas en el capítulo precedente. Las condiciones de viabilidad que desarrolla la Constitución de 1999 para orientar las reformas o “rupturas” administrativas en esa dirección son las siguientes:

- (a) Transferencia de la potestad de organización de la administración pública desde el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo. Implica que el Presidente de la República establece el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros organismos de la administración pública nacional, así como la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica (numeral 20 del artículo 236 constitucional). Esta mayor discrecionalidad del Ejecutivo en materia organizativa le otorga, sin duda, dinamismo y

flexibilidad estructural a la administración y, por lo tanto, le permite ofrecer respuestas y resultados con más rapidez frente a los cambios del entorno (con el riesgo de hipertrofiar el aparato burocrático frente a presiones o tentaciones de diversa índole que conduzcan a la indisciplina fiscal y organizativa). Cabe advertir que no es suficiente satisfacer la condición de flexibilidad orgánica para emprender una reforma gerencial si no existe la voluntad de asumirla por parte del gobierno.

- (b) Previsión de controles sociales y disposiciones sobre participación ciudadana en la gestión pública (principalmente, los artículos 62, 70, 71, 72 y 143), contribuyendo a la exigibilidad de los dispositivos de *accountability* de la administración pública, frente a una eventual mayor autonomía de los directivos públicos.
- (c) Previsión de principios, entre los que destacan los de transparencia y responsabilidad, que orientan el régimen socioeconómico (artículo 299), la gestión fiscal (artículo 311), la organización y el funcionamiento del gobierno (artículo 6) y de la administración pública (artículo 141). Respecto de esta última se señalan los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Tales principios deberían inducir al desarrollo de procesos de evaluación del desempeño institucional, sustentados en indicadores de gestión, con el propósito de hacer efectiva la responsabilidad pública y la transparencia.
- (d) Previsión para el desarrollo de la modalidad de gestión por resultados que sirva de base para la asignación presupuestaria. El artículo 315 establece que en el presupuesto anual de gastos se establecerá, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener, y los funcionarios

públicos responsables por el logro de tales resultados. Estos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que sea técnicamente posible.

- (e) Previsión de condiciones institucionales que permitan la flexibilización de la gestión pública en el nivel macro organizacional. A esos efectos, se mantiene el criterio de la Constitución de 1961 respecto de la posibilidad de recurrir a la figura del instituto autónomo a fines de la descentralización funcional (artículo 142); pero también consagra la posibilidad de que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen (artículo 184); por su parte, el artículo 300 remite a la ley el establecimiento de condiciones para la creación de entes funcionalmente descentralizados para la realización de actividades sociales o empresariales.
- (f) Previsión de condiciones para la provisión de ciertos servicios públicos bajo régimen de competencia. Es el caso del otorgamiento de concesiones a particulares (artículo 113), la promoción de la iniciativa privada en actividades del Estado (artículo 112) y la transferencia de servicios a organizaciones públicas no estatales (artículo 184). En todos estos casos se evita que el control sobre el servicio se deje exclusivamente a los mecanismos del mercado, ya que es una obligación pública estatal, y por ello, indelegable.

1.5 Bases constitucionales de la descentralización territorial

La Constitución de 1999 define al Estado como “federal y descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución” (artículo 4°). A los efectos de precisar en qué términos consagra el texto constitucional la descentralización del Estado venezolano, se analizan a continuación cuatro

aspectos que mejor explican este proceso: primero, el propósito asignado a este proceso por el constituyente; segundo, las competencias atribuidas a los tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal); tercero, la coordinación intergubernamental, y por último, el financiamiento de la descentralización¹⁷⁹.

- (a) *Propósitos de la descentralización como política nacional.* El artículo 158 refiere que la descentralización “debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Es decir se trataría de hacer más eficaz la participación política y ciudadana en espacios territoriales de menores dimensiones, y de mejorar la prestación y localización de servicios y bienes públicos a partir de escalas de gestión que facilitarían su manejo. Se consagran, así, constitucionalmente, los objetivos que en su momento le atribuyó la COPRE al proceso de descentralización territorial en 1987 (COPRE, 1988b).
- (b) *La distribución de competencias.* La Constitución distribuye las competencias del Poder Público en tres niveles territoriales, en correspondencia con el carácter federal del Estado: nacional, estatal y municipal¹⁸⁰. En relación con el Poder Público Nacional, el artículo 156 le atribuye un amplio catálogo de competencias, y establece la previsión, al igual que en la Constitución del 61, para que determinadas

¹⁷⁹ Cabe destacar, por contraste, que la Constitución de 1961 alude expresamente a la descentralización en una sola oportunidad, y de forma restringida: en el artículo 137, cuando expresa “a fin de promover la descentralización administrativa”.

¹⁸⁰ El artículo 16 de la Constitución de 1999 consagra el Distrito Capital en el marco de la organización político territorial de la República. Una ley especial establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos (artículo 18). Recién en abril de 2009 se promulgaría la Ley Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital, a cargo de una jefatura de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, distinta a la de la Alcaldía Mayor (GO N° 6.663 del 14/04/2009).

materias de la competencia nacional puedan ser atribuidas a los municipios o a los estados por decisión de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional, “a fin de promover la descentralización” (artículo 158). En este aspecto, la Constitución del 99 es menos restrictiva que la del 61, ya que en ésta se requería de mayoría calificada para la transferencia de competencias (dos terceras partes de los miembros de cada cámara del entonces Congreso de la República).

En relación con el Poder Público Estatal, la Constitución de 1999 consagra explícitamente el criterio de clasificación de las competencias –exclusivas y concurrentes– recogido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, del 28 de diciembre de 1989. Así, las competencias exclusivas de los estados se fijan taxativamente en el artículo 164 constitucional, manteniendo, como en la Constitución del 61, un numeral de carácter residual (los estados asumen lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal). Las materias objeto de competencias concurrentes, en cambio, serán reguladas mediante “leyes de base” dictadas por el Poder Nacional, y “leyes de desarrollo” aprobadas por los estados (artículo 165). También se establece que normas estatales definirán los mecanismos de transferencia de servicios y competencias de los estados a los municipios, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles.

En el ámbito local, el artículo 178 de la Constitución atribuye directamente a los municipios una serie de competencias que son las llamadas materias propias de la vida local, tales como: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, turismo, policía municipal y justicia de paz, además de otras materias que les atribuya la Constitución y la ley.

- (c) *Coordinación intergubernamental.* La Constitución de 1999 intenta superar los problemas de coordinación que confrontó el proceso de descentralización territorial desde sus inicios (ver capítulo IV, *supra*), disponiendo para ello la creación del Consejo Federal de Gobierno. Este órgano, con autonomía funcional y presidido por el Vicepresidente Ejecutivo, es el “encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios” (artículo 185). Lo integran, además, los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley que se dicte al efecto. Del Consejo dependerá una secretaría y el Fondo de Compensación Interterritorial.

La Constitución crea, también, en cada estado, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (artículo 166), y en cada municipio, el Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182), ambos con funciones de coordinación en sus respectivos ámbitos, de conformidad con lo que establezca la ley.

- (d) *Financiamiento.* La Constitución de 1999, a diferencia de la del 61, define expresamente los ingresos de los estados y amplía sus fuentes (artículo 167), a saber: los que proceden de su patrimonio y administración de sus bienes; las tasas por el uso de sus bienes y servicios, las multas y sanciones; los ingresos por venta de especies fiscales; lo correspondiente por situado constitucional; los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; los recursos provenientes del previsto Fondo de Compensación Interterritorial (dirigidos a la inversión pública, al apoyo a las iniciativas estatales de desarrollo, y a la dotación de obras y

servicios de regiones y comunidades de menor desarrollo relativo); los recursos provenientes de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, y los que se les asigne como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la ley respectiva.

En cuanto a los municipios, su autonomía tributaria les permite crear impuestos y generar ingresos propios dentro del ámbito de las competencias propias de la vida local (artículo 179), sin mayores diferencias respecto a las fuentes que precisaba la Constitución de 1961.

Luego de promulgada la Constitución de 1999, se inicia un prolongado régimen institucional transitorio. La acción legislativa, mientras tanto, quedó bajo la responsabilidad temporal de la Comisión Legislativa Nacional, cuyos miembros, designados por la Asamblea Nacional Constituyente, ejercieron funciones parlamentarias hasta el 30 de julio de 2000. Por su parte, la Constitución, en las Disposiciones Transitorias, estableció los plazos para hacer efectiva tanto la nueva arquitectura del Estado como el desarrollo de las bases legales de organización y funcionamiento de la administración pública. Así, la disposición cuarta establece que dentro del primer año de instalada la Asamblea Nacional ésta aprobaría la legislación referida al Sistema Judicial, la Administración Pública Nacional, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral y el régimen presupuestario (numeral 5); al desarrollo de la hacienda pública estatal (numeral 6); al desarrollo de los principios constitucionales sobre el régimen municipal (numeral 7); y al Banco Central de Venezuela (numeral 8).

Mientras tanto, la administración pública, tanto en la etapa previa a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 como en una fase posterior, se sujetaba a un nuevo proceso de reformas sustentado en los mismos criterios estructuralistas y “reduccionistas” que habían prevalecido durante los últimos cuarenta años.

2. Persistencia de las viejas prácticas de reforma administrativa: 1999-2004

La agenda de reforma administrativa adoptada por el gobierno de Chávez durante el período 1999-2004 tuvo dos momentos: el que se inicia recién instalado en la Presidencia y el que continúa luego de entrar en vigencia la Constitución de 1999.

En ambos momentos el gobierno persistió en los mismos enfoques “estructuralistas”, y con marcado acento formal-legalista, con que los gobiernos precedentes habían acometido la reforma. En efecto, mientras el Ejecutivo Nacional controlaba las iniciativas y desplegaba originalidad en el diseño de una nueva institucionalidad estatal, adoptaba en cambio una posición más tradicional en relación con las decisiones iniciales de cambio en la administración pública. Se continuó, de hecho, con aquella inconsistencia reformista que pretendía revestir la administración de los rasgos formales de la institucionalidad burocrática al mismo tiempo que se mantenían incólumes las tradicionales prácticas clientelares. El balance en estos primeros años indica que no solo no se fortaleció de hecho el paradigma burocrático sino que tampoco se erigieron alternativas coherentes, incluso las inclinadas hacia el *management* público. A ello se agrega una restricción más: la descentralización territorial, que ya había perdido impulso durante el gobierno de Caldera, se margina de la agenda de cambios y se inicia un largo compás de espera, en el que incluso se llegó a plantear una reformulación de sus bases conceptuales –la “descentralización desconcentrada”, por ejemplo–, y en el que se mantenía la expectativa por la promulgación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, ambos organismos previstos en la Constitución de 1999.

En esta perspectiva, las reformas más importantes llevadas a cabo en el sector público durante el primer momento, es decir en el lapso que transcurre desde que asume el poder Chávez (1999) hasta la promulgación del nuevo marco legal de la administración pública (2001)¹⁸¹, ya bajo el amparo de la Constitución de 1999, se describen en el siguiente punto ¹⁸².

2.1 Las reformas iniciales del nuevo gobierno: 1999-2001

a) La reforma de la Administración Central

Uno de los temas destacados previstos en la agenda de reforma del sector público al comenzar el gobierno de Chávez fue el de la reducción del número de ministerios, probablemente con el propósito de transmitir al país un mensaje de eficiencia y moderación en el uso del gasto público. De hecho, en la oportunidad de designar a los nuevos ministros del gabinete, el Jefe de Estado nombró algunos titulares a cargo de dos carteras simultáneas, con el fin de allanar el camino para legislar en torno a eventuales fusiones: el Ministro de Transporte y Comunicaciones asumió como encargado del Ministerio de Desarrollo Urbano; el Ministro de Relaciones Interiores se hizo cargo del Ministerio de Justicia, y el Ministro del Trabajo tuvo bajo su responsabilidad el Ministerio de la Familia.

Tales fusiones se hicieron orgánica y jurídicamente efectivas con la promulgación del Decreto N° 253, con rango y fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, de fecha 30 de

¹⁸¹ Cabe destacar que los poderes públicos fueron relegitimados, de conformidad con la Constitución de 1999, mediante elecciones (“megaelecciones”) celebradas el 30 de julio del año 2000. Así, las reformas en el sector público se inscribirían bajo nuevas “reglas del juego”.

¹⁸² Algunas acciones legislativas relacionadas con la gestión pública fueron emprendidas mientras la Comisión Legislativa Nacional o “Congresillo” ejercía temporalmente funciones parlamentarias, tales como la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y la Ley de Estadística.

agosto de 1999¹⁸³, en el marco de la habilitación que hiciera el entonces Congreso de la República al Ejecutivo Nacional¹⁸⁴ para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, aún bajo los términos de la Constitución de 1961. Así, los 16 ministerios existentes hasta entonces se redujeron a 14 como consecuencia de los siguientes cambios:

- Fusión del Ministerio de Transporte y Comunicaciones con el Ministerio de Desarrollo Urbano, dando origen al Ministerio de Infraestructura.
- Fusión del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social con el Ministerio de la Familia, para crear el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Fusión del Ministerio de Relaciones Interiores con el Ministerio de Justicia, para convertirlo en el Ministerio de Interior y Justicia.
- Fusión del Ministerio de Agricultura y Cría con el Ministerio de Industria y Comercio, creándose el Ministerio de la Producción y el Comercio.
- Creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo, como consecuencia de la fusión de CORDIPLAN y la Oficina Central de Personal¹⁸⁵.

¹⁸³ Gaceta Oficial N° 36.775 del 30 de agosto de 1999. Modificado parcialmente mediante el Decreto N° 369, publicado en Gaceta Oficial N° 36.850 del 14 de diciembre de 1999. Las reformas parciales a la Ley Orgánica de la Administración Central son muy similares en su contenido al Proyecto de Ley Orgánica elaborado por la COPRE en 1992 (en ambas participó el autor), aprobado por el Ejecutivo Nacional en mayo de aquel año, e introducido posteriormente a la Comisión de Legislación del Congreso de la República.

¹⁸⁴ Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público, del 22 de abril de 1999, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.687 del 26 de abril de 1999. En el artículo 1° se habilita al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, decreta, durante el lapso de seis meses a partir de la fecha de su publicación, una serie de medidas en los ámbitos de la organización de la Administración Pública Nacional, financiero, tributario y económico social.

¹⁸⁵ Desaparece la figura de "oficina central de la Presidencia". La Oficina Central de Estadística e Informática se transforma en Instituto Nacional de Estadística, con forma de instituto autónomo adscrito

Otros cambios ministeriales incluidos en el Decreto-Ley consistieron en la agrupación de los sectores cultura y deportes en el Ministerio de Educación, dando origen al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; el Ministerio de Hacienda pasa a denominarse Ministerio de Finanzas, y al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables se le elimina este último componente sectorial. Las competencias ministeriales, además, son redactadas de manera más general, suponiendo con ello que el Ejecutivo Nacional tendría mayor discrecionalidad en el momento de precisar reglamentariamente dichas competencias.

En el plano micro organizativo se introdujo la figura del viceministro, responsable de los sectores (o subsectores) que se definan al interior de cada ministerio, en procura de que los ministros concentren su atención en los asuntos estratégicos de su despacho.

Si el objetivo de estas fusiones ministeriales era reducir el gasto público o ganar en eficiencia organizacional, no había forma de conocer el resultado ya que no se tomaron las previsiones para su medición ni hubo un seguimiento sobre el efecto de los ajustes estructurales¹⁸⁶. Tampoco fue puesto a prueba el objetivo de la flexibilidad, en el sentido de que el Presidente de la República hubiera requerido disponer discrecionalmente de las competencias ministeriales.

b) Readscripción de entes descentralizados funcionalmente

La reforma de la Administración Central fue complementada con la promulgación del Decreto N° 257 con rango y fuerza de Ley sobre Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado de fecha 30

al nuevo Ministerio de Planificación y Desarrollo; la Oficina Central de Presupuesto pasa a denominarse Oficina Nacional de Presupuesto.

¹⁸⁶ El órgano rector de esta reforma, CORDIPLAN, no disponía de análisis en este sentido, ni tampoco los órganos responsables de las finanzas públicas y el presupuesto.

de agosto de 1999¹⁸⁷, que significó la reagrupación de estas entidades bajo la nueva distribución ministerial. El aspecto más importante de esta norma consistió en sustraer del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia la multiplicidad de entes que estaban bajo su adscripción y distribuirlos en los ministerios que correspondían a sus fines sectoriales.

c) Simplificación de trámites y procedimientos administrativos

En el marco de la Ley Habilitante, se promulgó, en diciembre de 1999, el Decreto-Ley N° 368 de Simplificación de Trámites Administrativos¹⁸⁸, con el objetivo manifiesto de reducir los procedimientos innecesarios, simplificar y mejorar los trámites útiles y concentrar los que se encuentran dispersos. El nuevo Ministerio de Planificación y Desarrollo quedó como órgano encargado de coordinar, supervisar y controlar la elaboración y ejecución de los planes de simplificación administrativa que debía presentar cada institución, lo cual, como en otras experiencias anteriores, nunca llegó a ocurrir.

d) Supresión de organismos públicos

Con el argumento de eliminar duplicidades y racionalizar la actividad del sector público en el área de producción y comercio, se eliminaron los siguientes organismos: Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (Corpoindustria), Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (Foncofin), Fondo Nacional del Café (Foncafe), Fondo Nacional del Cacao (Foncacao), Instituto Nacional de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), e Instituto Nacional de Hipódromos (INH). El Fondo de

¹⁸⁷ Gaceta Oficial N° 36.775 del 30 de agosto de 1999. Este Decreto fue modificado en varias oportunidades posteriores: Decreto-Ley N° 370 (G.O. N° 36.889 del 10/02/2000); Decreto-Ley N° 1.127 (G.O. N° 37.126 del 24/01/01); Decreto-Ley N° 1.512 (G.O. Extraordinaria N° 5.556 del 13/11/01).

¹⁸⁸ Gaceta Oficial N° 36.845 del 7/12/99.

Crédito Agropecuario (FCA) se transformó en el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondapfa).

En el Sector Salud se liquida la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico Asistencial para la Salud Pública (FIMA), y la Fundación para el Programa Alimentario Materno Infantil (PAMI).

De las Corporaciones Regionales de Desarrollo, se eliminan la Corporación Venezolana del Sur Oeste (Corposuroeste) y la Corporación de la Región Nor Oriental (Corporiente).

e) Modernización del Sistema de Finanzas Públicas

Se emprendieron acciones para modernizar el régimen presupuestario, el sistema tributario y de crédito público, y otros componentes de las finanzas públicas, articulados a la reforma del sistema de administración del personal público. Para tal fin, se desarrolló el Proyecto de Reforma Fiscal y del Sector Público, en acción conjunta del Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. También se continuó con el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), que incluye los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Control Interno, Contabilidad Gubernamental y Auditoría Administrativa. Ello dio origen al proyecto de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, significando un paso trascendental en la modernización de las finanzas públicas. Se reformó, además, el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), transformándose en Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

2.2 El nuevo rostro (formal) de la administración pública: las reformas 2001-2004

a) Reforma del marco legal de la Administración Pública Nacional

En el marco de las nuevas disposiciones constitucionales sobre la administración pública y la función pública, se inició la elaboración de los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁸⁹ y de la Ley del Estatuto de la Función Pública¹⁹⁰, ambas bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo¹⁹¹. Dichas leyes, junto con la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, contienen disposiciones que se constituyen en las bases jurídicas de la llamada Nueva Gestión Pública. Por lo tanto, la reforma administrativa, en lo que respecta a la concreción de estas leyes, debería adquirir un enfoque absolutamente diferente del que había prevalecido hasta ahora. El problema radicaría entonces en el diseño de la estrategia para viabilizar los cambios así definidos.

Con la reforma administrativa emprendida durante la primera fase del gobierno de Chávez, hasta su relegitimación en julio de 2000, puede afirmarse que culmina un ciclo plagado de esfuerzos recurrentes y truncados en cuanto a enfoques, estrategias y contenidos. Los organismos públicos responsables de conducir las sucesivas experiencias de reforma –desde la antigua Comisión de Administración Pública hasta el Ministerio de Planificación y Desarrollo, pasando por la COPRE– insistieron con reiteración en la eliminación, creación, partición y fusión de ministerios y otros entes públicos, lo cual no sería cuestionable desde la perspectiva de los ajustes estructurales que requiere la ejecución de determinadas políticas de

¹⁸⁹ Esta Ley Orgánica fue finalmente promulgada el 17 de octubre de 2001.

¹⁹⁰ Esta Ley fue aprobada el 13 de noviembre de 2001, en el marco de una nueva ley habilitante que expiraba, precisamente, ese mismo día.

¹⁹¹ Este Ministerio asumió desde el comienzo del gobierno de Chávez la conducción del proceso de modernización de la APN, razón por la cual se consideró procedente la supresión de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en febrero de 1999, con el fin de evitar la dispersión de criterios en esta materia.

gobierno. La crítica, entre muchas otras, se centra en el reduccionismo de la reforma, al focalizarla casi exclusivamente en tales ajustes, sin adelantar transformaciones efectivas que permitieran ya sea ampliar o mejorar las bases burocráticas weberianas¹⁹², o adelantar alternativas gerenciales de reforma, incluyendo las diversas formas participativas o de articulación con el ciudadano.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año 2000, ya con los poderes públicos relegitimados, se abre en amplios sectores del país la expectativa de materializar, por un lado, la tan postergada reforma del Estado, y por el otro, de avanzar en una reforma administrativa que ofrezca respuestas efectivas a las demandas de la población por mejores y más oportunos servicios públicos, especialmente para la atención de los sectores más vulnerables de la población¹⁹³. Para responder a tales expectativas, las bases institucionales estaban suficientemente legitimadas por una amplia mayoría; el inmenso capital político del gobierno permitían garantizar una efectiva gobernabilidad democrática; el repliegue de los actores políticos tradicionales daba paso a la emergencia de nuevos protagonistas; se iniciaba, además, un ciclo favorable de los precios del petróleo¹⁹⁴. En definitiva, no habían obstáculos visibles en el horizonte que impidieran la concreción de los cambios. Pero las turbulencias emergieron: a fines del año 2001 se inicia una severa crisis de gobernabilidad, sumada a una emergente crisis económica y militar, y la agenda de la reforma del sector público era

¹⁹² Quizás el proyecto de profesionalización de la gerencia pública formulado por la COPRE en 1989 constituía un esfuerzo en esa dirección, pero no llegó a prosperar.

¹⁹³ El informe Panorama Social 2000-2001 de la CEPAL señala que “resulta preocupante la situación de aquellos países en los que se registró un estancamiento o inclusive un retroceso en los indicadores de pobreza durante los años 90. Al respecto, destaca sobre todo el caso de Venezuela, donde el porcentaje de hogares pobres pasó de 22% en 1981 a 34% en 1990 y, actualmente, alcanza un 44%” (citado por el diario El Nacional, cuerpo E, del 1 de octubre de 2001, Caracas).

una vez más postergada.

¹⁹⁴ El precio promedio de la cesta petrolera venezolana en 1998 fue de US\$ 10,57 y en 1999, de US\$16,04. En el año 2000 escaló a US\$ 25,91 y en 2001 fue de US\$ 20,19 (fuente: Ministerio de Energía y Minas, citada por el diario El Nacional, cuerpo E, del 9 de mayo de 2002, Caracas).

CAPÍTULO VIII

La figura de las “misiones” ante la nueva centralidad estatal: ¿más allá del gerencialismo y la burocracia?

Las misiones son entidades públicas *ad hoc* que creó el gobierno de Hugo Chávez a partir del año 2003 con el fin de atender, de manera masiva y expedita, necesidades sociales de los sectores tradicionalmente excluidos de la acción estatal. Se dio la oportunidad de responder con alternativas extraburocráticas, incluso extrainstitucionales, las postergadas demandas en materias de salud, educación alimentación y vivienda. Pero dada la presión a la que se vio expuesto el gobierno por ofrecer respuestas rápidas, ya que en lo inmediato había que enfrentar la amenaza de un referéndum revocatorio presidencial, se omitieron criterios básicos de gestión, poniendo en riesgo la estabilidad y perdurabilidad de esta experiencia en materia de política social.

Se registraba, así, una tercera tensión en la historia de las reformas del aparato público venezolano: se empleaba esta vez un tipo experimental de entidad con la suficiente flexibilidad para enfrentar los desafíos de este nuevo “Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”¹⁹⁵, y apartada de las rémoras burocráticas, pero carente de criterios gerenciales y de condiciones de gestión que permitieran el ejercicio de la *accountability*, tanto horizontal como vertical, al menos en sus primeros dos años de vigencia.

La tensión aludida que encierra este experimento se aborda a partir del contexto en el que surge, de la naturaleza de las misiones, de su impacto en una diversidad de dimensiones y, finalmente, de las consideraciones éticas que están involucradas.

1. El contexto

¹⁹⁵ Art. 2º de la Constitución de 1999.

Durante los primeros cuatro años del gobierno de Hugo Chávez se fue configurando una situación de creciente inestabilidad en diversos ámbitos, llegando a comprometer la gobernabilidad del sistema político. Además, el Estado asumía una renovada centralidad, en el marco de un proceso de redefinición del modelo político, económico y social vigente, que tensaba las capacidades de la administración pública para enfrentarlo. También se acentuaban las dificultades económicas y, durante aquel lapso, no habían suficientes respuestas gubernamentales frente a las expectativas creadas en el ámbito social.

En efecto, la administración pública venezolana seguía sometida al particular legado burocrático, al menos en las formas, y al lastre de las innumerables “buropatologías” que la aquejaban, pese a las sucesivas reformas que se habían experimentado. El proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, y la necesidad de resolver los múltiples problemas que arrastraba, no ocupaban mayormente la agenda de gobierno, incluso desde el gobierno de Rafael Caldera. Por otra parte, las nuevas disposiciones legales en torno a la administración pública y las fusiones ministeriales acometidas durante los primeros años del gobierno de Chávez no pasaron de ser meros cambios en las estructuras organizativas y readscripciones puntuales de entidades autónomas. Tampoco la modernización de la función pública era objeto de mayor atención ni mucho menos la función directiva pública. Los avances en el sector de las finanzas públicas (por ejemplo, el Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas, SIGECOF) no tenían la celeridad requerida. Como consecuencia, la administración no parecía disponer de las suficientes capacidades de gestión para hacer frente a las nuevas exigencias planteadas al Estado, tanto por la misma Constitución de 1999 como por el creciente gasto público social comprometido a partir del año 2000, tal como se puede apreciar en el Cuadro 5.

Cuadro 5
Indicadores del gasto público y social. 1997 - 2003

Años	Gasto público como % del PIB	Gasto público social como % del PIB	Gasto público social como % del gasto público total	Gasto público real total (Bolívares del año 2000) (1990=100)	Gasto social real total (Bolívares del año 2000) (1990=100)
1997	24,6	9,5	38,6	98,4	127,1
1998	22,6	7,8	34,7	80,5	93,5
1999	23,3	9,0	38,5	80,0	103,2
2000	28,6	10,7	37,3	111,4	139,2
2001	30,7	11,8	38,4	118,0	151,8
2002	28,6	10,9	38,2	108,8	139,2
2003	30,3	12,4	40,9	109,0	149,3

Fuente: Rodríguez y Stelling (2004), con base en ONAPRE y en Sistema Integrado de Indicadores de Venezuela (SISOV).

Pero no solo la precaria capacidad de la administración pública para enfrentar los desafíos de esta renovada centralidad del Estado reducían las capacidades del gobierno. También se incrementaba la inestabilidad económica y no mejoraban sustancialmente algunos de los indicadores sociales más importantes, lo que sumado al ambiente de confrontación y polarización política, culminó con el golpe militar de abril de 2002, seguido de una huelga petrolera (entre diciembre de 2002 y febrero de 2003) que paralizó la economía. Esta huelga agravó la crisis económica, causando una severa caída del PIB (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
Evolución de los principales indicadores de crisis (1999-2003)

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa de desocupación (*)	14,5	13,2	12,8	16,2	16,8
Variación anual PIB real (**)	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,7
IPC anual (**)	20,03	13,43	12,28	31,22	27,08
% de hogares pobres (*)	42,8	41,6	39,1	41,5	54,0

Fuente: (*) Rodríguez y Stelling (2004). (**) Banco Central de Venezuela (2012).

Existía, además, una deuda social con sectores por décadas postergados, deuda que el gobierno definía de diversas formas (D'Elia, 2006: 207-208): a) déficit de atención de los sistemas públicos de salud, alimentario y de viviendas; b) amplios sectores de la población sin oportunidades de educación y trabajo; c) crecientes desigualdades como consecuencia de un ejercicio oligárquico del poder y de condicionamientos foráneos.

A grandes rasgos, este era el contexto institucional, económico, social y político que el gobierno de Hugo Chávez debía enfrentar previo al referendo revocatorio presidencial que se llevaría a cabo en agosto de 2004 para definir su permanencia en el poder. El gobierno tenía la percepción de que perdería dicha contienda, lo que indujo a preparar condiciones para revertir la tendencia. El mismo presidente Chávez declaró al respecto: “Recuerdo que una encuestadora internacional recomendada por un amigo vino a mitad de 2003... y fueron a Miraflores para darme la noticia: ‘Presidente, si el referéndum fuera ahorita, usted lo perdería’. ...Entonces empezamos a trabajar con las misiones” (diario El Nacional, 07/11/2007). Por su parte, Freddy Bernal, alcalde de Caracas, expresaba: “En la alcaldía comenzamos a evaluar la revolución bolivariana después del golpe y vimos que no habíamos logrado darle contenido a lo social. En 2003 pensamos en un programa de salud casa por casa en los barrios de Caracas. Hicimos una convocatoria

pública a los médicos venezolanos para un plan que llamamos Barrio Adentro” (diario El Nacional, 07/11/2007). Este plan sería el antecedente inmediato de lo que luego se llamaría Misión Barrio Adentro, inaugurando con ella la figura de misión¹⁹⁶.

Es así como se da forma a esta nueva figura orgánica, las misiones, dotadas de la suficiente capacidad de hecho para transferir recursos y satisfacer necesidades puntuales, de alto impacto social, de los sectores más pobres de la sociedad, de una manera masiva y expedita, de forma tal que el gobierno pudiera ampliar en el corto plazo su base electoral, precisamente en esos sectores que habían sido su soporte. En definitiva, las misiones “nacen de una estrategia político-electoral para llegar rápidamente a los sectores de mayor respaldo al gobierno, estrategia que se diseña en un momento crítico cuando el gobierno percibió como posible una amenaza a su continuidad. Además, a través de ellas se canalizan abiertamente los objetivos del proyecto político de los actores gobernantes por lo que... las misiones se han convertido en medios y mecanismos para sostener las líneas de acción del gobierno, al margen de una institucionalidad que ha sido muy debilitada y no tiene capacidad para conducir tales acciones” (D’Elia, 2006: 10).

Finalmente, el referéndum revocatorio fue ganado por Chávez con un 59,1 % de la votación en contra de su destitución –según datos del Consejo Nacional Electoral–, y este resultado puede ser atribuido en gran medida al despliegue de las misiones.

2. La naturaleza orgánica de las misiones

¹⁹⁶ En la aplicación de la estrategia que acelerara las políticas y programas sociales fue vital para el gobierno el apoyo recibido por parte del gobierno cubano, el cual se hizo posible a través de la profundización y actualización de un acuerdo de cooperación entre ambos países en el año 2000.

La figura “misional” se inició como una forma organizativa *ad hoc*, irregular y atípica respecto a la estructura jurídica y organizacional de la administración pública¹⁹⁷, particularmente en materias de asignación de presupuesto y de coordinación y control. Se trataba de acometer una actividad masiva, de alto impacto social y en el corto plazo en las áreas de salud, educación, alimentación, trabajo y vivienda (ver Cuadro 7). Las formas jurídicas que contemplaba la legislación positiva, tanto en la administración central como en la funcionalmente descentralizada, no parecían ser suficientemente expeditas ante tales requerimientos dadas las exigencias formales y procedimentales a las que están sometidas. Incluso la misma denominación de misión, cuyo uso es más frecuente en instituciones militares y clericales, resultaba extraña a la administración.

De manera que las misiones se convirtieron en un mecanismo extra-institucional con la suficiente flexibilidad para operar la política social conforme se moviera el escenario político (D’Elia, 2006)¹⁹⁸. Ofrecían la oportunidad de acercar la estructura estatal y la acción pública hacia los más necesitados. “...En lugar de diseñar políticas de escritorio para abordar el tema de la exclusión, y convocar a los excluidos a largas colas ante edificios burocráticos, las misiones despliegan la estructura estatal hacia los más recónditos lugares, allá donde más se necesita la acción pública” (Minci, 2005a, citado por D’Elia, 2006: 208).

¹⁹⁷ La teoría organizacional ha recogido este latinismo para definir un tipo de organización opuesto a la burocracia, llamada *adhocracia* (ver Toffler, 1970; Mintzberg, 1979; Waterman; 1993). Se caracteriza porque todos los miembros de una organización tienen autoridad para tomar decisiones; es un modelo dinámico y posibilita la solución de problemas complejos y poco definidos. Las desventajas consisten principalmente en la falta de control, pues se suelen generar ambigüedades en la gestión; el trabajo en equipo puede ralentizar la toma de decisiones y existe la posibilidad de distribuir de manera inequitativa la carga de trabajo.

¹⁹⁸ En entrevista publicada en El Nacional (07/11/2007), D’Elia definió las misiones como “un mecanismo extra-institucional que le permite al Presidente contar con recursos extraordinarios y tomar

Por su parte, Stelling (2005) considera que esta nueva institucionalidad social que ha sido creada en torno a las misiones implica una permanente construcción y reconstrucción colectivas. El desiderátum es consolidar estructuras flexibles, con espacios de negociación y consenso que permitan adecuaciones sobre la marcha. Imagina Stelling un nuevo actor social que emerge “en tiempos de cambios sociopolíticos”: el “neogerente”, apertrechado de las técnicas de planificación estratégica¹⁹⁹.

La expresión más clara del concepto de misión quedaría reflejada en la propuesta de Reforma Constitucional que se presentaría a referendo años más tarde, en el 2007, y que finalmente no fue aprobada. Allí se distinguían dos categorías: 1) La burocracia tradicional, cuyos órganos más importantes son el poder nacional, con mayores competencias y atribuciones, y un nuevo poder popular, integrado por organizaciones nacidas en el orden socialista: comunidades, comunas, consejos comunales, consejos obreros y campesinos, entre otras. 2) Las misiones, “constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”²⁰⁰, y estarán sustraídas de los controles legales, a los que sí se somete la burocracia tradicional.

decisiones sin los controles aplicables a cualquier órgano de la administración pública. Por eso es un mecanismo poco transparente, centralizado y, se podría decir, arbitrario”.

¹⁹⁹ El término “neogerente” al que alude Stelling, correspondería a aquel directivo público que se le exige actuar como agente creador de valor público, como articulador de la institución con su entorno y con las redes institucionales y políticas pertinentes, además de estar dotado de visión estratégica y de las competencias operacionales o de gestión interna (ver Moore, 1998; Losada, 1999).

²⁰⁰ Artículo 141 de la propuesta de Reforma Constitucional de 2007.

Cuadro 7
Las primeras Misiones (2003-2004): cronología, objetivos y adscripciones

Nombre de la misión	Fecha oficial de creación	Órgano ejecutor	Objetivos o ámbitos de acción	Mecanismos de control
1. Misión Barrio Adentro	16 abril 2003 (26/01/2004 se crea la Comisión Presidencial Barrio Adentro. Dto. N° 2.745)	Ministerio de Salud y Desarrollo Social Asociación Civil Barrio Adentro (septiembre 2003).	Atención integral a la salud y suministro gratuito de medicamentos a través de una red de consultorios populares en las comunidades.	Comités de Salud.
2. Misión Robinson I (Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez)	02 junio 2003 (Dto. N° 2.434)	INCE (hasta marzo 2004). Ministerio de Educación Fundación Misión Robinson (marzo 2004).	Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional.	Los mismos ejecutores.
3. Misión Robinson II (Plan Extraordinario de Prosección Educativa al Sexto Grado)	15 septiembre 2003 (Dto. N° 2.602)	INCE (hasta marzo 2004). Ministerio de Educación Fundación Misión Robinson (marzo 2004).	Escolarizar hasta 6° grado de educación primaria a los formados en la Misión Robinson I y a la población que no haya alcanzado escolaridad completa.	Los mismos ejecutores.
4. Misión Sucre (Plan Extraordinario Antonio José de Sucre)	08 septiembre 2003 (Dto. N° 2.601)	Ministerio de Educación Superior. Fundación Misión Sucre (10/09/2003).	Escolarizar hasta la educación universitaria a bachilleres formados en la Misión Ribas y a la población sin cupo en las universidades nacionales.	Los mismos ejecutores.
5. Misión Ribas (Plan Extraordinario)	16 octubre 2003 (Dto. N° 2.656)	Ministerio de Energía y Petróleo. Fundación Misión	Escolarizar hasta educación media a formados en la Misión Robinson II y a población sin	Los mismos ejecutores.

José Félix Ribas)		Ribas (11/08/2004)	educación media completa.	
6. Misión Miranda	19 octubre 2003	Ministerio de la Defensa, Dirección General Sectorial de Alistamiento Militar.	Organizar, captar, registrar, controlar y reestrenar a los miembros de la Reserva Nacional.	Comandancia General de la Reserva y Movilización Nacional.
7. Misión Alimentación-Mercal	10 diciembre 2003 (Dto. N° 2.742) (Anunciada por el Presidente en abril de 2003).	Ministerio de Agricultura y Tierras. Ministerio de Alimentación (creado en marzo de 2004). Mercado de Alimentos C.A. (Mercal) (15/04/03)	Garantizar la seguridad alimentaria a través de la producción, comercialización y distribución masiva de alimentos.	Los mismos ejecutores.
8. Misión Vuelvan Caras (Plan Extraordinario Vuelvan Caras)	12 marzo 2004 (Dto. N° 2.898 del 23/06/04 que crea Comisión Presidencial para el Plan Extraordinario Vuelvan Caras)	Ministerio del Trabajo. Ministerio de Economía Popular (16/09/2004). Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Fundación Misión Vuelvan Caras (01/12/04).	Capacitar para el trabajo y fomentar cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno (dirigida a mismos integrantes de misiones Robinson I y II, Ribas, Sucre, Miranda y Piar).	No hay información disponible.
9. Misión Hábitat (Plan Nacional de Vivienda Misión Hábitat)	21 septiembre 2004 (Dto. N° 3.126)	Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (21/09/2004). Entidades adscritas al Ministerio, otras con vinculación temática, y gobernaciones y alcaldías.	Garantizar acceso a tierras, créditos para viviendas y espacios de mayor calidad de vida de las comunidades.	Los mismos ejecutores.
10. Misión Identidad	26 septiembre 2003 (Dto. N° 565)	Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia. Oficina Nacional de Identificación y	Seguridad jurídica y ciudadana mediante un plan nacional de cedulação y regularización del	Los mismos ejecutores.

		Extranjería. Fundación Misión Identidad (03/02/2004).	estatus jurídico.	
11. Misión Guaicaipuro	12 octubre 2003 (09/08/2004 se crea la Comisión Presidencial Misión Guaicaipuro. Dto. N° 3.040)	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Ministerio de Participación y Desarrollo Social (a partir de 2005).	Restituir los derechos de los pueblos indígenas.	No hay información disponible.
12. Misión Zamora (Plan Zamora)	01 febrero 2004	Ministerio de Agricultura y Tierras. Instituto Nacional de Tierras.	Garantizar acceso y regularización de la tenencia de tierras a la población campesina.	No hay información disponible.
13. Misión Milagro	08 octubre 2004	Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministerio de Salud y Desarrollo Social.	Diagnóstico, traslado e intervenciones gratuitas a pacientes venezolanos/as en centros de salud cubanos, con especial atención a problemas oftalmológicos.	No hay información disponible.
14. Misión Piar	18 octubre 2004 (Plan Piar iniciado en octubre 2003)	Ministerio de Industrias Básicas y Minería. Fundación Misión Piar (26/09/2005).	Diseñar y ejecutar un plan de atención integral para las comunidades mineras.	Los mismos ejecutores.

Fuente: elaboración propia con base en D'Elia (2006), D'Elia y Quiroz (2010), El Nacional (07-11-2007), www.misionsucre.gov.ve; <http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/mision.php> (consultas: 20-01-2012)

De cualquier manera, la clásica coordinación institucional que suele estar sustentada en el principio de la autoridad jerárquica, es sustituida por instancias de coordinación designadas por el Presidente: cada misión responde a una comisión presidencial constituida por representantes de

diversos organismos públicos²⁰¹, comisión que organiza la estructura institucional en función de la agenda de cada misión, y asigna los recursos necesarios (D'Elia, 2006: 208).

En cuanto a los recursos financieros, estos inicialmente fueron asignados por vía extra presupuestaria, con base en un presupuesto extraordinario proveniente principalmente de Petróleos de Venezuela (PDVSA), empresa sobre la cual el Ejecutivo logró un mayor control luego del paro petrolero. El aporte en el año 2004 alcanzó la suma de 2,2 billones de bolívares de la época (US\$ 1.400 millones), es decir algo más de un punto del PIB, a los cuales se agregaron 3,8 billones de bolívares adicionales (US\$ 1.900 millones) provenientes de un fondo de fideicomiso (Hurtado Power, 2011: 213)²⁰². Para regularizar la ejecución del gasto por parte de las misiones se fueron creando, indistintamente, las figuras de la asociación civil pública²⁰³ y de la fundación pública²⁰⁴, o se emplearon formas institucionales o empresariales del Estado que ya existían²⁰⁵, consagradas todas en la Ley

²⁰¹ La Misión Barrio Adentro se consolida en enero de 2004, cuando la Coordinación Nacional de Atención Primaria del MSDS asume, a la vez, las funciones de coordinación de la Misión y las de la secretaría ejecutiva de la Comisión Presidencial de Barrio Adentro, convirtiéndose en la plataforma organizativa-estructural dependiente directamente del Ministro (D'Elia, 2006: 31).

²⁰² "Expandir las misiones requería de infraestructura, equipamiento y personal. En el 2004 se creó una partida dentro del presupuesto ordinario denominada Programa Social Especial... [Posteriormente] el gobierno comenzó a utilizar intensivamente excedentes petroleros solicitados a PDVSA. El volumen de recursos ameritó crear el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), administrado por... PDVSA. Después se crearon el Fondo de Desarrollo Endógeno, que recibió recursos de FOGADE, y el FONDEN, creado con aportes de las reservas internacionales" (D'Elia y Cabezas, 2008: 7).

²⁰³ Para el caso de la Misión Barrio Adentro, se creó la Asociación Civil Barrio Adentro, adscrita al Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) con el fin de canalizar los recursos provenientes del Ejecutivo (D'Elia, 2006: 28).

²⁰⁴ Las misiones Robinson, Sucre, Ribas, Vuelvan Caras, Identidad y Piar emplearon la forma fundacional para efectos de la ejecución del gasto.

²⁰⁵ La Misión Alimentación se amparó administrativamente, desde sus inicios, en Mercal C.A. La Misión Vivienda fue canalizada a través de una diversidad de entidades descentralizadas, con distintas figuras jurídicas.

Orgánica de la Administración Pública (ver Cuadro 8), lo que supone un grado de institucionalización en el uso de recursos financieros algunos meses después del lanzamiento de cada misión. Estas entidades fueron adscritas, según el contenido sectorial de la misión, a un ministerio afín²⁰⁶.

El personal al servicio de las misiones tampoco ha tenido un vínculo orgánico con esta figura ni mucho menos sometido a la tradicional estabilidad burocrática. En el caso de la estrategia de la Misión Barrio Adentro se contó con personal médico proveniente de Cuba, quienes penetraron en zonas populares de difícil acceso, en el marco del Convenio Integral de Cooperación con ese país, firmado en marzo de 2003²⁰⁷. En general, las misiones recurrieron a la estrategia de lograr una amplia participación de voluntarios de comunidades organizadas que habían servido de apoyo a las políticas y programas de gobierno. También se contó con la participación activa de unidades militares, en el marco de una alianza cívico-militar, lo que permitió expandir rápidamente las coberturas y apoyar la logística del esfuerzo a nivel nacional (Minci, 2005, citado por D'Elia, 2006: 209).

Estas mismas claves del éxito inicial de las misiones, en términos de expedición, cobertura y masificación en la atención de necesidades sociales, han llegado a ser también fuentes de ineficiencia e ineficacia en relación con su gestión. El acento puesto en la ejecución y su inicial carácter transitorio

²⁰⁶ “Si al principio [las misiones] eran coordinadas por la Presidencia y las Guarniciones Militares, en el año 2004 comenzaron a crearse Comisiones y Fundaciones para involucrar a los ministerios y canalizar los recursos financieros que provenían de los excedentes petroleros. De esta manera, se crea una estructura paralela de gestión unificada en torno a las decisiones del Ejecutivo y a la visión ideológica del Presidente” (D'Elia y Quiroz, 2010: 5).

²⁰⁷ En marzo de 2003 se firmó un acuerdo entre el alcalde del Municipio Libertador y la República de Cuba, como parte del Convenio Integral de Cooperación entre ambos países, con el fin de implementar un plan de salud en los barrios de Caracas (Álvarez y Barco, 2004, citados por D'Elia, 2006: 25). En abril de ese año llegan al país los primeros 53 médicos cubanos, que en junio ya se habían ampliado a 303. En julio de 2003 el Presidente extiende el Plan Barrio Adentro a nivel nacional. En agosto sumaban 990 médicos, y hacia fin de ese año se alcanzaba un total de 10.169 (Defensoría del Pueblo, 2004, citado por D'Elia, 2006: 28).

debilitaba las potencialidades de esta iniciativa. Al respecto, D'Elia (2006: 217) y su grupo de investigación sostienen que “La fuerte dinámica de ejecución y la superposición de fases sin completar, no permiten la consolidación de la nueva estructura ni su funcionamiento regular... Una vez que las Misiones entraron en los barrios y las comunidades se encargaron de su instalación, se produce un vacío que hasta la fecha los órganos competentes no han podido resolver. Este vacío se caracteriza por la ausencia de reglas de gestión definidas. No está claro cuál es el esquema de responsabilidades ni las atribuciones de cada organismo. Por defecto, se han transferido obligaciones a las comunidades en materia de gestión y ejecución, sin apoyo formativo ni retribución económica”.

Sin embargo, no obstante tales deficiencias de gestión, el impacto de las misiones fue trascendente si se considera tanto la intención político-electoral que las originó como la percepción que tuvieron los sectores más pobres respecto de su acceso directo a la acción estatal en materia social.

3. El impacto de las misiones

El impacto de las misiones fue, sin duda, el que pretendía lograr el gobierno, por lo menos desde las perspectivas político-electoral y social, sustentado en el marco de condiciones económicas favorables que propiciaron los efectos alcanzados. No obstante, esta experiencia gubernamental no ha estado exenta de las tensiones que acompañaron las anteriores reformas a la administración y que han impedido desplegar todas las potencialidades que encierra.

Desde el punto de vista político-electoral, las misiones atendieron y movilizaron, en un breve período, una cantidad considerable de personas de sectores populares y en todo el territorio nacional. Así, por ejemplo, la Misión Barrio Adentro atendió a 14,5 millones, y Mercal sirvió a 9,3 millones (ver

Cuadro 8). Se llegó, de esta manera, a los sectores tradicionalmente excluidos y de mayor respaldo al gobierno, lo que permite concluir que las misiones tuvieron, en efecto, una alta incidencia en el triunfo electoral que obtuvo el presidente Chávez en el referéndum revocatorio realizado en agosto de 2004.

Cuadro 8
Indicadores disponibles de las misiones 2003-2005

Barrio Adentro	Población atendida	Médicos	Puestos de consulta	Entidades cubiertas
Indicadores al 12/02/05	14.500.000	15.449	8.696	100%
Mercal	Población atendida	Módulos tipo I y II	Mercalitos	Mercalitos móviles
Indicadores al 24/01/05	9.300.000	1.013	12.213	261
Misión Robinson I	Inscritos	Egresados	Ambientes	Facilitadores
Indicadores al 30/09/04	1.387.149	1.264.788	109.250	101.891
Misión Robinson II	Inscritos	Ambientes	Facilitadores	
Indicadores al 19/07/04	1.204.472	77.402	83.039	
Misión Ribas	Censados	Inscritos	Facilitadores	Planteles
Indicadores al 18/02/05	1.458.409	700.535	31.348	7.772
Misión Sucre	Censados	Incorporados al PIU	Egresados del PIU	
Indicadores al 10/2004	475.656	272.840	54.284	
Misión Zamora	Familias beneficiadas	Cartas Agrarias otorgadas	Hectáreas entregadas	
Indicadores al 10/2003	116.899	9.117	2.262.400	

Fuente: D'Elia y Quiroz (2010: 4) con base en Fundación Escuela de Gerencia Social.

Desde el punto de vista social, cualquier medición del efecto de las misiones debería ir más allá del año 2004, dado que sus efectos no suelen ser de rápida maduración. La evolución de la pobreza en Venezuela algunos años más allá del 2004 (ver Cuadro 9), según cálculos gubernamentales, permitirían concluir que existe una correlación entre la acción de las misiones y la disminución del número de pobres.

Cuadro 9
Evolución de la pobreza en el período 2002-2006 bajo diferentes métodos

Año	Métodos de cálculo					
	Línea de Pobreza		Necesidades Básicas Insatisfechas		Pobreza Crónica	
	Total	%	Total	%	Total	%
2002	2.715.379	48,6	1.777.629	31,2	1.106.671	20,2
2003	3.074.301	55,1	1.767.148	30,5	1.307.843	23,7
2004	2.690.006	47,0	1.777.126	29,6	1.276.274	22,7
2005	2.251.303	37,9	1.638.442	26,7	1.004.236	18,1
2006	1.884.656	30,6	1.477.060	23,4	856.641	14,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, citado por Vilorio (2011: 5).

La reducción de la pobreza, en definitiva, se explicaría a partir de dos factores: por un lado, un cambio favorable en la evolución de los precios del petróleo (ver Cuadro 10), que permitió un incremento de los recursos fiscales del gobierno central en casi 50% en 2004 (Hurtado Power, 2011: 190); y, por el otro, la rapidez y masividad con se implementaron las misiones en virtud de aquella bonanza fiscal. De hecho, el gasto público social, como porcentaje del PIB creció de 10,9 en 2002, a 12,4 en 2003 (ver Cuadro 5), y a 18,13 en 2004 (SISOV, 2009).

Cuadro 10
Evolución de la cesta petrolera venezolana 1999-2004 (dólar/barril)

1999	2000	2001	2002	2003	2004
16,04	25,91	20,21	21,95	25,65	32,88

Fuente: INNOVA (2009); Ministerio de Energía y Petróleo (2008).

La extensión de las coberturas en esos primeros años permitió, de hecho, integrar socialmente a las comunidades urbanas más distanciadas del acceso a los programas del Estado, disponiendo de la suficiente agilidad y flexibilidad para sustraerse de las pasivas y lentas estructuras burocráticas, sustentadas a su vez en la participación de las comunidades organizadas para la construcción de soluciones propias (D'Elia, 2006: 215). Este último aspecto se vincula su vez al plano cultural-simbólico, en el sentido que se refuerza a través de las misiones el imaginario colectivista de la fuerza partidaria gubernamental, así como los lazos identitarios entre las comunidades, integradas a las instituciones de gobierno para la solución de sus problemas.

Sin embargo, una perspectiva crítica a las misiones que incluso relativiza sus logros en la reducción de la pobreza, es ofrecida por D'Elia y Quiroz (2010: 13): "Gestionadas como una estructura paralela y utilizadas para control político, las misiones terminaron siendo una nueva modalidad de asistencialismo –de beneficios directos, cortos, condicionados y transitorios– sin capacidad para contribuir a la reducción de los déficits sociales estructurales... En la modalidad asistencial de las misiones, sin procedimientos ni sistemas de gestión, las fallas operativas y financieras fueron recurrentes: falta crónica de insumos, baja calidad de materiales y facilitadores, locales improvisados, descoordinación y funcionarios eludiendo responsabilidades".

4. Una mirada a las misiones desde una perspectiva ética

Los dilemas éticos suelen estar presentes en todo análisis de la esfera de lo público, y más aún en el caso de las misiones, lo cual se justifica ya que se trata en esencia del espacio de la política²⁰⁸.

¿Es ético exponer la función pública al predominio de lo partidario o a consideraciones distintas al criterio del mérito y de la razón técnica en el tratamiento de los asuntos públicos? ¿Está reñido con la “moral pública” el hecho de violentar procedimientos administrativos para obtener resultados, aunque estén sustentados en lo que puede ser una “causa noble”? ¿Es loable y superior la ética de la responsabilidad de la burocracia en los términos desarrollados por Max Weber (1964; 2001)? Las respuestas a estas interrogantes resultan críticas frente a pautas de comportamiento institucional cuya valoración ética es decisiva a la hora de evaluar si las misiones constituyen realmente un retroceso institucional o es un avance hacia un horizonte éticamente “superior”.

La esfera ética “se ocupa de lo que es ‘bueno’ o ‘recto’ para la ‘condición’ humana, independientemente de que sea acostumbrado, legislado o mayoritariamente asumido por una determinada sociedad”²⁰⁹. Pero como lo “bueno” y lo “recto” son términos debatibles filosóficamente, se

²⁰⁸ Para los griegos clásicos la ética era esencialmente pública y se refería al comportamiento del hombre en la ciudad, y también para ellos era esencialmente la política o la forma de hacer política. La definitiva separación entre lo ético y lo político la formula Maquiavelo. En esta perspectiva, la ética es entendida en su sentido más simple: “La manera de actuar, coherente, constante y permanente del hombre para llevar a cabo lo bueno” (ver <http://www.medtropoli.net/article26.html>). En todo caso, no se trata de traer acá la discusión en torno a la ética, sino de utilizar esta perspectiva, y en particular la que ofrece Weber sobre el tema en relación con la burocracia, a los efectos de una particular evaluación de las misiones.

²⁰⁹ Tomado de: <http://www.medtropoli.net/article26.html> (consulta 10-06-06).

acota su sentido en el marco de los sistemas éticos teleológicos²¹⁰, los cuales juzgan el bien en términos de sus consecuencias.

Aun así, es inevitable que la ética abrevie del tiempo histórico, del tipo de sociedad, y de sus valores y costumbres arraigadas, así como de las vivencias personales de sus habitantes. De hecho, la ética (no como disciplina, sino como comportamiento de las personas en un colectivo) no puede sustraerse de los valores y principios prevalecientes, los que finalmente contribuyen a establecer jerarquías en las decisiones y pautas de comportamiento que asumen los individuos (a diferencia de la “razón pura” kantiana, que admite solo una alternativa técnico-instrumental). Pero no se trata de valores y principios subjetivos, personales (la estética, por ejemplo), ya que existen determinaciones sociales que trascienden lo individual, y en lo cual juega un papel importante la estructura política de dominación. Tampoco se trata de valores y principios que escapen absolutamente de las consideraciones subjetivas, ya que cada individuo aporta sus propias vivencias personales a las motivaciones y razones de su comportamiento ético.

Hecha estas consideraciones, se recurre a la discusión que ha habido en torno a dos problemas centrales en la relación entre la ética y la política. Laporta (1993) los califica como el “problema Maquiavelo” y el “problema Weber”.

4.1 Dos problemas en la relación ética - política

En el “problema Maquiavelo” se establece una separación entre la ética y lo político-jurídico. Se sostiene que las acciones políticas son instrumentales y sirven a los objetivos de garantizar la estabilidad del

²¹⁰ Tomado de: <http://web.educastur.princast.es/ies/sanchez/organiza/depart/filosofia/tem5.doc> (consulta 10-06-06).

sistema, la seguridad exterior y el acceso o retención del poder. Por lo tanto, la ética sería ajena a las acciones políticas por cuanto se trata de lograr tales objetivos mediante acciones y decisiones con una lógica ajena a la moral. Se salva así el relativismo ético al sustraer la ética del campo político, pero en concreto ésta está presente aunque con base en referentes utilitaristas: el fin justifica los medios.

Bajo estos términos, no podría juzgarse con ponderación la ética pública que encerraba el régimen absolutista europeo ni la llamada administración patrimonialista que le era propia, desde la perspectiva del *ethos* público de los sistemas políticos democráticos de nuestro tiempo. Al menos no en lo históricamente contingente. Tampoco podría afirmarse que aquella administración patrimonialista, incluso en su versión contemporánea (calificada como “neopatrimonialista”), sea éticamente inferior al tipo de administración que históricamente le sucediera: la administración burocrática, sustentada en el tipo de dominación “racional-legal” (Weber, 1964).

De hecho, el predominio de la administración burocrática en el manejo de los asuntos del Estado es consecuencia, al decir de Joan Prats (2000), de determinantes históricos resultantes de la capacidad que adquieren sectores de empresarios para exigir reglas del juego definidas con claridad. El ambiente de negocios requiere de un Estado “contenido” y reglado, sustentado en procedimientos, jerarquías y saberes, de manera que la burocracia pública puede considerarse como un correlato institucional del liberalismo decimonónico (aunque, paradójicamente, no incluye el *ethos* liberal en sus rasgos, ya sea como cuerpo institucional o como modelo de organización). Se trataba, en definitiva, de garantizar el orden dominante desde la propia maquinaria del Estado.

En este terreno entra en juego el segundo de los problemas abordados por Laporta (1993): el “problema Weber”, el cual contiene un

dilema ético de difícil resolución, y que constituye el quid del aparato público construido en torno a las misiones bajo el gobierno de Chávez.

En el “problema Weber” se plantea la opción entre una ética de convicciones y una ética de la responsabilidad. La **ética de la responsabilidad** valora la consecuencia de los actos; se actúa pensando en las consecuencias de las acciones y decisiones. Esta ética es una expresión de la racionalidad instrumental en el sentido de que no solo se valoran los fines sino los instrumentos para alcanzarlos. En esta perspectiva, por la cual toma posición Weber, sería un error de la acción política plantearse exclusivamente la “racionalidad de los valores” (Weber, 2001). Esto trae la cuestión de que todos los medios pueden justificarse en función de los resultados que se quieren obtener, planteamiento que puede conducir al extremo de suponer que cualquier medio está justificado por un fin considerado como superior. El paradigma burocrático weberiano, precisamente, contiene esta ética, promoviendo en la gestión de los asuntos públicos una organización profundamente antidemocrática, condenando con ello al funcionario al ritualismo procedimental, al sometimiento a una jerarquía autoritaria y a la anulación del yo. Tal es el costo a pagar para garantizar dos de los principales propósitos de la organización burocrática: la eficacia de la función pública y la libertad del ciudadano frente a los potenciales arbitrios del poder (Weber, 1964). Incluso el costo de la ética de la responsabilidad puede ser mayor: “La sociedad moderna ha tratado de (...) imponer una autoridad racional-legal y una ética de la responsabilidad. El triunfo de la modernidad supone la supresión de los principios, de la identidad del yo y las culturas en beneficio del conocimiento científico, de los mecanismos bio-psicológicos y de las reglas impersonales no escritas de los intercambios de bienes, poniendo énfasis en un sistema social autoproducido, autocontrolado y autorregulado, y rechazando en consecuencia cada vez más la idea de sujeto” (Fernández, A., 2006: 3).

Así visto, ¿es la administración burocrática moralmente superior a las administraciones preburocráticas para el tratamiento de los asuntos públicos? Es más eficaz, sin duda, si las consecuencias esperadas consisten en limitar la actuación del Estado y en mantener vigentes los valores supremos de la libertad y la propiedad, propios del liberalismo económico. Sería conveniente, en consecuencia, sostener la ética de la responsabilidad en el modo de organización del “núcleo estratégico del Estado”, pues allí radica el potencial coercitivo estatal, y, por lo tanto, bien valdría el “sacrificio” de asumir los costos del *ethos* burocrático: el gobierno tendría un tipo de organización eficaz para realizar su cometido (en los términos del modelo típico ideal de burocracia), pero sujeto a un sistema de reglas que limitaría su discrecionalidad.

Pero la **ética de la convicción**, a la que se oponía Weber en su abordaje de la política, pareciera imponerse moralmente en ciertos ámbitos de la gestión de los asuntos públicos. Esta ética está animada únicamente por la obligación moral y la intransigencia absoluta en el servicio a los principios. La acción debe estar siempre de acuerdo con una máxima moral. En esta perspectiva, tanto los medios utilizados como los resultados o consecuencias generados deben responder a principios o valores con un sentido trascendente de lo humano (Weber, 2001).

4.2 El “problema weberiano” en la gestión de las misiones

Así, el hecho de que la acción de gobierno para gestionar asuntos de máxima prioridad social (y, por ende, política) se sustraiga del paradigma burocrático, en especial en cuanto a los procedimientos de asignación de recursos (humanos y financieros), podría ser social y éticamente apreciado. La “causa noble” que encierran las “misiones” gubernamentales justificaría, en la perspectiva gubernamental, la ausencia de criterios de eficiencia y de

evaluación del desempeño en el uso de recursos²¹¹. Se confía, pues, en la ética individual, dada la ausencia del paradigma racional-legal, es decir se confía en la probidad del trabajador que ha sido dotado de un alto nivel de discrecionalidad, solo limitado por el control social, todavía orgánicamente incipiente. Incluso los medios para alcanzar los resultados trascendentes de las misiones son de naturaleza igualmente “nobles”: se sostiene recurrentemente en los discursos presidenciales que la participación popular en la gestión de las misiones y en otras áreas de gestión pública social, así como las distintas formas de control social que puede ejercer la comunidad organizada, responden a una expresión democrática superior a la democracia representativa. La Constitución de 1999 refleja estos valores a lo largo de su articulado. Se supone, por lo tanto, que la participación social no estaría instrumentalizada (“problema Maquiavelo”), sino que respondería a consideraciones humanísticas y trascendentes (ética de la convicción).

De manera que en Venezuela coexisten, normativamente, las dos éticas del “problema Weber”. Por un lado, la ética de la responsabilidad está presente en las normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento de la estructura del Estado, en cada una de las ramas del poder público.²¹² Pero, en la práctica, tanto ahora como en el pasado, suelen violentarse disposiciones relativas a la carrera funcionaria al privilegiar afinidades ideológicas o partidistas cuando se trata de acceder a la función pública (o a la carrera judicial o a la carrera fiscal del Ministerio Público),

²¹¹ En la indagación realizada por el autor en el entonces Ministerio de Planificación y Desarrollo, órgano al que se le había asignado la competencia para evaluar la gestión de los organismos de la administración pública, incluyendo las misiones gubernamentales, no se había previsto, por lo menos durante el período cubierto por esta tesis, la definición de criterios de eficiencia, de eficacia o de cualquier otra naturaleza, a los efectos de evaluar las misiones.

²¹² En el ámbito de la administración de la rama ejecutiva destacan la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley del Estatuto de la Función Pública y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; estas tres últimas promulgadas en el gobierno de Chávez.

teniendo como fundamento una supuesta ética de la convicción. Algo similar ocurre con la opacidad en cuanto al manejo de los recursos financieros, en especial con aquellos que provienen de la industria petrolera. Esta situación refuerza la afirmación hecha anteriormente acerca de que en Venezuela existe una sobreburocratización en relación con las normas y una infraburocratización en la práctica.

Por otro lado, la ética de la convicción parece manifestarse con mayor énfasis en el ámbito de la gestión social del Estado, aunque también se hace presente en otros sectores en el plano local y comunitario (infraestructura, ambiente, distribución, etc.). En efecto, el despliegue de los medios de participación para expresar las demandas o reclamos de la población se supone que se fundamentan en valores humanísticos trascendentes, y deberían traducirse en consecuencias sociales positivas, tales como reducir la pobreza o hacer más intensa la democracia. A su vez, la gestión pública de lo social deriva en formas organizativas y en procedimientos discrecionales y, en ocasiones, arbitrarios. Sin embargo, nuevamente se hace presente la brecha entre los valores declarados y el comportamiento real: la participación popular, en tanto valor humanístico incluyente (“causa noble”), deriva en un instrumento para alcanzar objetivos políticos vinculados con la permanencia en el poder, la producción de impactos en política internacional y el mantenimiento de la estabilidad del sistema, objetivos que suelen generar exclusión (“problema Maquiavelo”).

En definitiva, la **aparente** ética de la responsabilidad (normativa) en la gestión de los asuntos públicos ha devenido en una **aparente** ética de la convicción (fáctica, en gran medida; normativa, en otra). El énfasis en lo “aparente” se hace porque, no obstante que cada una de estas éticas coexistentes del “problema Weber” está reflejada en razones, decisiones y sistemas normativos, las consecuencias implícitas y explícitas de las actuaciones gubernamentales más bien parecen corresponder con el

“problema Maquiavelo”, ya que en gran medida está en juego retener el poder y ampliar la base de legitimación bajo el amparo de una “causa noble”. Lo cual no significa necesariamente la separación entre la ética y la política, sino que la política de gobierno adopta marcos de referencia valorativos que justifican decisiones y actuaciones, no siempre coherentes con el *ethos* de lo público y de la representación democrática.

CONCLUSIONES

El balance de aquellas reformas administrativas ocurridas entre 1958 y 2004 muestran resultados modestos y avances limitados, en tanto no parecen haber aportado mayormente a una buena gestión de gobierno, o a una mejora tal de los servicios públicos que incida en la calidad de vida de los ciudadanos –al margen del impacto que el desarrollo científico y tecnológico ha tenido en aspectos específicos de la cotidianidad de las personas–, o a una contribución sustantiva al desarrollo nacional (si es que a la reforma podemos atribuirle impactos de tal trascendencia). No obstante, a pesar del balance deficitario de las reformas, ha habido logros puntuales, aunque con un fuerte sesgo normativo, en el sentido de aportar a un mayor “orden” administrativo, especialmente en materia de gestión de personal, de las finanzas gubernamentales y de gestión territorial. Pero tales logros, dado el “reduccionismo formalista” de las reformas, no han sido suficientes para cerrar la brecha que existe respecto a las prácticas y conductas administrativas reales. Ello le da validez a la afirmación de Joan Prats (2000), refiriéndose a otro contexto, acerca de la existencia de una sobreburocratización en relación con las normas y estructuras, y una infraburocratización en las prácticas y comportamientos administrativos.

1. Las experiencias de reforma administrativa que se inician en Venezuela en 1958 tendían a construir ese “orden” administrativo. Así, originalmente la atención se focalizó en la simplificación de los trámites y procedimientos administrativos, en la racionalización de las estructuras organizacionales, y en la modernización de la administración del personal y la función pública (COPRE, 1990). Se intentaba, en definitiva, reconstruir la administración pública con base en los rasgos más destacados del paradigma burocrático weberiano, a la vez que, en paralelo, se desarrollaban esfuerzos por construir una esquiua institucionalidad democrática. Los supuestos implícitos de la

primera de las reformas, iniciada en el mismo año 1958, y que se pueden deducir de la documentación existente y de las normas de aquel entonces, consistían, en primer lugar, en que las prácticas clientelares y patrimonialistas que habían predominado en la gestión de los asuntos públicos se replegarían en beneficio de la racionalidad técnica (centrada fundamentalmente en la búsqueda de la eficiencia) y de la prevalencia de las normas y procedimientos administrativos; en segundo lugar, se asumía que un complejo de regulaciones formales podrían restringir la discrecionalidad del gobierno y la administración pública en materia de gestión, y evitar así potenciales prácticas arbitrarias en el ejercicio del poder público. Se satisfarían, de esta forma, algunos de los valores y principios esenciales del orden liberal decimonónico, en el sentido de que la libertad individual, como valor supremo, exigía fuertes restricciones normativas a las actuaciones del Estado en sus diferentes ramas²¹³.

2. De hecho, las primeras reformas administrativas deliberadas y globales llevadas a cabo en Venezuela a fines de la década de los 50 y a comienzos de los 60, aun cuando sesgadas en sus enfoques y en sus estrategias, pueden ser interpretadas en el marco de los esfuerzos por construir una institucionalidad democrática luego de años de dictadura. Precisamente las bases burocráticas en las que pretendían sustentarse dichas reformas constituyen una manifestación de tal propósito. El supuesto era que el paradigma burocrático no solo contribuiría a erradicar las prácticas patrimonialistas y clientelares (especialmente en el ámbito de las finanzas públicas y de la función pública) dominantes por más de un siglo en la administración pública venezolana, sino también que garantizaría al mismo tiempo el régimen de libertades ciudadanas al someter la administración

²¹³ No es el propósito polemizar acerca de las tesis del liberalismo; solo se plantea en términos generales una de las manifestaciones más reconocidas del liberalismo político. Ver, entre otros autores, García Pelayo (1977).

pública, y el gobierno en general, a procedimientos administrativos y reglas claras, que tenderían a limitar su discrecionalidad y, por lo tanto, a proteger el individuo del arbitrio de los gobernantes. Sin embargo, el Estado que se consagra en la Constitución de 1961 se prefigura como un Estado Social de Derecho, cuyas exigencias de gestión superan en mucho a las que son propias del Estado liberal, a cuyos fines sirve con mayor eficacia el paradigma burocrático. El modelo de organización de la administración pública ya no puede circunscribirse a garantizar básicamente la libertad individual mediante las restricciones al poder público; también debe permitir ofrecer respuestas ágiles y oportunas en torno a una variedad de complejas intervenciones estatales que exigen muchas veces criterios gerenciales para su desarrollo, especialmente en lo que García Pelayo denomina “procura existencial”. En suma, la eficacia en la gestión pública y la consecución de resultados se constituyen en importantes requisitos de legitimidad del sistema político, que complementan la clásica legitimidad derivada de la legalidad y del consenso democrático.

En estas circunstancias, aparece una primera tensión relacionada con la finalidad de la reforma: la que surge, por un lado, de las exigencias de *management* del Estado social y, por el otro, de los intentos por desarrollar la institucionalidad burocrática de la administración pública. Así, los rasgos del paradigma burocrático weberiano (restricción normativa de los actos de la administración, clara definición de los procedimientos, predominio de la autoridad jerárquica, estabilidad del personal y régimen de carrera, entre otros), paradigma que servía de referencia implícita a los sucesivos intentos de reforma administrativa, comienzan a manifestar un creciente conflicto de propósitos respecto de los requerimientos de una gestión más flexible, dinámica y democrática que plantea el proyecto de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1961.

3. Esta primera tensión se incrementa aún más a partir de la estrategia “estructuralista” de desarrollo económico y social que se define a comienzos de los años 60, sustentada en los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, que le da una fuerte preeminencia a las empresas públicas, en especial a la industria básica en manos del Estado. Ambas definiciones, la del Estado social y la estrategia estructuralista, llegaron a determinar una intensa centralidad del Estado en la sociedad venezolana. Como consecuencia, parecía imprescindible dotar a la administración pública de un enfoque de *management*²¹⁴ que la capacitara para dar respuestas eficaces, ágiles y dinámicas frente a un entorno que se hacía progresivamente más complejo, incierto y demandante. Hubo, al respecto, una dimensión “gerencialista” en algunas de las reformas emprendidas en este largo período de tiempo, en el sentido de intentar una mayor autonomía directiva en la conducción de algunos cometidos estatales, pero solo llegó a tener una expresión casuística que a su vez se tradujo en un crecimiento inorgánico y por agregación de la llamada administración pública funcionalmente descentralizada. Ello dio origen a un amplio catálogo de entes autónomos (institutos autónomos, establecimientos corporativos, compañías anónimas de capital público, fundaciones y asociaciones civiles públicas) articulados precariamente con el gobierno central y sometidos a una variedad de controles poco eficaces, difusos y dispersos, entre los que destaca el denominado control de tutela o de concordancia.

Así la primera tensión fue resuelta parcialmente en la medida que junto a las reformas burocráticas y “garantistas” emerge un creciente sector de

²¹⁴ El concepto *management* tiene un creciente uso en la literatura gerencial en lengua castellana, y en ocasiones se le utiliza indistintamente como “gestión”. A pesar de que antaño había sido traducido como “administración” primero, y luego como “dirección”, mantenemos la expresión *management* en el sentido de la corriente de pensamiento que le atribuye valor social a la racionalidad económica. Su especificidad científica procede, de acuerdo a Prats (1992: 21, citado por Echebarria y Mendoza, 1999), de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, satisfaciendo los valores de economía, eficacia y eficiencia.

entidades autónomas y empresas públicas. Sin embargo, las divergencias de propósitos no fueron articuladas a través de una efectiva relación de control y coordinación entre los órganos del gobierno central y estas entidades autónomas, incidiendo negativamente en la eficacia y eficiencia administrativa.

4. Paralelamente, un hito importante ocurre a fines de los años 60 cuando la reforma administrativa en Venezuela se acopla a la corriente conocida como “Administración Pública para el Desarrollo” –de enorme significación en la mayoría de los países latinoamericanos–, implicando que al original propósito del “orden” administrativo de la reforma del 58 se sumaba una finalidad explícita y trascendente: la de contribuir al desarrollo económico y social del país. El supuesto de esta reforma consiste en el reconocimiento de que es preciso “modernizar” los tradicionales medios administrativos que emplea la administración pública como condición para el éxito de una estrategia de desarrollo motorizada y planificada por el Estado; estrategia sustentada en la industrialización y en la modernización, en general, de las diferentes estructuras –agraria, educativa, tributaria, etc.– de la sociedad. De modo que el diseño burocrático adoptado por la administración se enriquecería con propuestas de tipo sistémicas, tales como la sectorialización de la actividad gubernamental; de tipo territorial, la regionalización de la administración pública; y de tipo funcional, en particular la modernización de la administración de personal y la carrera funcionaria (CAP; 1972b), esta última materializada en la Ley de Carrera Administrativa promulgada en 1970. Este etapa de las reformas se extendería hasta 1989, año en el cual se concreta una nueva propuesta, sobre bases más comprensivas y determinada por el contexto de crisis política: la reforma del Estado.

Emerge, así, una segunda tensión, resultante, de un lado, de la nueva tentativa de perfeccionar el paradigma burocrático, ampliando la sustentación

racional-legal de un Estado que crecía en complejidad, y del otro, de la lógica política corporativa que domina al propio aparato administrativo.

Tales intentos de institucionalización burocrática eran resistidos de hecho por una clase política fuertemente arraigada a las diversas esferas del poder estatal, cuyas expectativas consistían más bien en perpetuar el patronazgo y el “sistema de botín” prevalecientes, elementos esenciales para ganar adhesiones y permanecer en el poder. De manera que las reformas administrativas estaban impedidas de ir más allá de meros ajustes estructurales, legales o procedimentales, dejando incólume las causas más profundas de la ineficacia e ineficiencia de la administración pública, y de la incapacidad para responder a las exigencias del Estado social.

En efecto, los proyectos de institucionalización burocrática de la administración pública no coincidían con las expectativas de una clase política que usufructuaba del “sistema de botín”²¹⁵ y del “sistema de adhesiones contra beneficios” imperantes, fenómenos antagónicos a la racionalidad burocrática que se trataba de implantar. De hecho, las reformas no logran alterar el llamado sistema de patronazgo, y se incrementaban las “patologías” administrativas y sociales que progresivamente debilitarían la legitimidad de los partidos y del sistema político en su conjunto. Durante los años 70 se hacía evidente la coexistencia de formas burocráticas –al menos en su expresión normativa, mediante la promulgación de una extensa trama legal en los ámbitos financieros, presupuestarios y administrativos en general– con formas “neopatrimonialistas” de gestión, manifestadas estas últimas en la opacidad de los flujos financieros que permitían especular acerca de su tránsito desde el tesoro público a las arcas de los partidos a través de una multiplicidad de modalidades, en la creación de una “corte” de

²¹⁵ El “sistema de botín” consiste en considerar los cargos de la administración pública como un botín al que acceden los partidos políticos que triunfan en las elecciones presidenciales, el cual se distribuye entre sus militantes como compensación por su lealtad o por su esfuerzo de campaña.

funcionarios cuyas lealtades se depositan igualmente en el partido, y en la distribución de beneficios sociales y materiales de origen gubernamental para asegurar adhesiones, en especial de los sectores más pobres, también al partido político que aspira perpetuarse en el poder. Por otro lado, el Estado social adquiriría progresivamente rasgos populistas que no solo no lograban limitar el crecimiento de la pobreza, sino la incrementaban aún más, al punto de cuestionarse la existencia material del Estado social y, con ello, ofrecer argumentos acerca de su fracaso histórico.

5. La crisis financiera mundial de los años 80 contribuye a impulsar, en el plano internacional, la reforma del Estado como una de las condiciones fundamentales para superar dicha crisis, relegando así el clásico enfoque de la reforma administrativa. Sin embargo, el discurso emergente de la reforma del Estado se insertó en un proyecto político y económico más amplio que llegó a imponerse progresivamente en la mayor parte de los países: el del libre mercado y el retiro del Estado, expresado en el llamado Consenso de Washington, de 1990. En América Latina, la agenda de la reforma del Estado tuvo dos expresiones, en función de la particular manifestación de la crisis en cada país: por un lado, la de mayor predominio, se focalizó principalmente en las reformas económicas, consistentes con el proyecto hegemónico centrado en el mercado; por otro lado, se definieron agendas circunscritas básicamente a las reformas políticas con el fin de fortalecer la legitimidad de aquellos sistemas políticos que lo requerían.

Por otra parte, en el plano internacional, la crisis financiera mundial de los 80 no solo contribuyó a impulsar las políticas de libre mercado y de la reforma del Estado como su corolario institucional, sino también incidió en que se definiera un nuevo paradigma de gestión pública, consistente con tales políticas. En efecto, la corriente de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), surgida en el ámbito anglosajón, promueve un nuevo contenido en la reforma administrativa sobre bases distintas al paradigma

burocrático weberiano dominante. Se trata de reemplazar los métodos burocráticos por métodos mercantiles, bajo régimen de competencia, para la producción y provisión de bienes y servicios públicos (de allí la denominación de paradigma “posburocrático”). También incluye la separación del ámbito de la elaboración de políticas y de financiamiento del ámbito de la provisión de servicios, los cuales se vinculan mediante contratos en los que se comprometen los resultados a alcanzar y los financiamientos requeridos para obtener tales resultados, se definen los términos de la evaluación del desempeño, se establecen los incentivos y penalizaciones, y se obliga a los “agentes” a rendir cuentas (*accountability*) públicas a partir de la medición de resultados e impactos. La separación de estos ámbitos relacionados contractualmente se completa con cambios en las prácticas de trabajo en el interior de las entidades, así como entre ellas y sus financiadores, de manera que las agencias puedan responder a las presiones del mercado. En definitiva, en la expresión más radical mercantil de la Nueva Gerencia Pública se introducen principios gerenciales de la empresa privada al sector público, así como una normativa jurídica que brinda mayor flexibilidad operativa a las agencias, en especial en materia de gestión de personal.

6. El influjo de la reforma del Estado llegó tempranamente a Venezuela. Fue adelantada por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) a partir de la segunda mitad de la década de los 80, con un contenido eminentemente político-institucional. Sin embargo, al comenzar los años 90 llegaron a coexistir, en ocasiones contradictoriamente y desvinculadas entre sí, las dos agendas reformistas: la política y la económica, a cargo de la COPRE y de CORDIPLAN, respectivamente. La primera de ellas intentaba un cambio institucional sustentado de manera significativa en la centralidad estatal (pero en un nuevo marco de relaciones entre el Estado y la sociedad, en el cual jugaba un importante papel la descentralización territorial), y promovía, además, la ampliación y el

fortalecimiento de los rasgos burocráticos en diversos espacios de organización del sector público (profesionalización de la gerencia pública, simplificación de trámites y procedimientos, regímenes de función pública en estados y municipios, entre otros). El segundo tipo de reformas, por el contrario, tendía hacia el concepto de “Estado mínimo”, la privatización de empresas públicas y la desregulación económica, pero carecía de un proyecto relacionado con la organización y funcionamiento de la administración pública.

De esta manera, la reforma del Estado emprendida entonces en el país debió hacer frente a las propias contradicciones gubernamentales. Ambos enfoques fueron finalmente relegados, como consecuencia tanto de la oposición de los partidos políticos más importantes de la época como por la agudización de la crisis política en 1993. No obstante, una parte importante de las propuestas de reformas políticas e institucionales elaboradas por la COPRE se verían reflejadas en la Constitución del año 1999.

En cualquier caso, en términos generales, en lo que restaría de la década de los 90, la reforma del Estado, y la reforma administrativa en particular, sufrirían una dramática contramarcha. Esta última, de hecho, recuperó durante los 90 su tradicional curso burocrático reduccionista, inmersa en el juego de tensiones irresolutas y definitivamente marginada de las prioridades de gobierno en lo que restaría de esa década.

Ya a fines de los 90 la involución administrativa mostraba efectos dramáticos, especialmente en el deterioro de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Tampoco se perfilaban esfuerzos para el fortalecimiento y la ampliación de la burocracia pública, ni para la introducción de un nuevo *management* público, como el que ya se definía en el horizonte internacional.

Sin embargo, a fines de los años 90 comienzan a desarrollarse discretamente en Venezuela algunas reflexiones en torno a los postulados de la Nueva Gestión Pública. El nuevo Ministerio de Planificación y Desarrollo, creado en

octubre de 1999, introduce finalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública, promulgada en octubre de 2001, algunos de sus principales fundamentos (Art. 18: “Principio del funcionamiento planificado y control de la gestión y de los resultados”; Art. 119: “Determinación de los indicadores de gestión aplicables para la evaluación del desempeño”; el Título V de la Ley desarrolla la figura de los “compromisos de gestión”). Incluso la misma Constitución de 1999, en su artículo 315, dispone que “En los presupuestos públicos anuales de gastos... se establecerá... para cada crédito presupuestario, el objetivo específico..., los resultados concretos... y los funcionarios públicos... responsables para el logro de tales resultados. Estos se establecerán... mediante indicadores de desempeño...”

7. En el año 2003 el gobierno de Hugo Chávez introdujo la figura de las misiones sociales –entidades paralelas a la administración pública y de carácter extra-institucional– como una iniciativa que trascendería las tradicionales restricciones burocráticas frente a las exigencias de flexibilidad, masividad y rapidez que exigía el contexto social y político-electoral inmediato. En tal sentido, las misiones parecían ofrecer una respuesta capaz de trascender las tensiones reseñadas en las reformas anteriores. En primer lugar, porque constituían un tipo de organismo sobre bases extraburocráticas no sujeto a la rigidez procedimental ni al formalismo normativo propios del sector público, a través del que se busca obtener resultados con impacto político y social –independiente de su consideración ética–, y en el corto plazo. Por lo demás, no se altera el marco burocrático del llamado “núcleo estratégico del Estado”, es decir el lugar institucional donde se toman decisiones muchas veces de valor coercitivo, sino que se afecta un segmento del área operativa gubernamental, particularmente el de los sectores sociales.

En segundo lugar, la administración propiamente burocrática, reflejada en la estructura orgánica tradicional del aparato de gobierno, se mantiene sujeta a

la atávica tensión, ya descrita, consistente en la abundancia formal de rasgos de la burocracia weberiana pero con apreciables prácticas administrativas neopatrimonialistas, en especial en las áreas de las finanzas públicas y de la función pública.

En tercer lugar, la construcción de un Estado gestor o *manager*, tanto en los términos de García Pelayo (1977: 36)²¹⁶ como en un sentido gerencial propiamente, ya no se ve limitado por el formalista arsenal teórico y práctico del *management* público de los años 60. Esta vez se ofrecen, en la experiencia comparada, variadas y eficaces “buenas prácticas” en materia de gerencia pública, centradas muchas de ellas en el ciudadano como eje de actuación de la administración. Incluso, la Constitución de 1999 ofrece el marco básico para que ello se haga posible.

Sin embargo, las misiones, desde esta perspectiva, enfrentan limitaciones en sus potencialidades no solo por constituir una estructura paralela a la administración pública, sino por los déficits de sus sistemas de gestión (objetivos difusos; ausencia de planes estratégicos; control, coordinación e información precarios; financiamiento público irregular; ausencia de evaluaciones respecto de su desempeño; gestión centrada en el producto más que en el resultado, etc.) y por la opacidad de sus actuaciones que deviene en su escasa “*accountability*”.

De hecho, la forma en que se gestionan las misiones, al menos en sus primeros años, restringía toda posibilidad de rendición de cuentas –en términos de “*accountability*”–, tanto en su expresión social como institucional.

Por otra parte, aunque las misiones trascendieron el paradigma de la burocracia y no cayeron en desviaciones “gerencialistas”, tampoco adoptaron alguna lógica gerencial pública que se focalizara en la gestión interna de la

²¹⁶ Ver pie de página 56.

política social, al centrarse principalmente en la dimensión política (ver Losada, 1999), y bajo un modelo organizativo más parecido al de la adhocracia.

Bajo este marco, después de dos años de operación de esta figura, se instaló una tercera tensión, que se sumó a las anteriores: un tipo experimental de entidad con la suficiente flexibilidad para enfrentar los desafíos del nuevo “Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”, pero carente de criterios gerenciales y de condiciones de gestión que permitieran la transparencia y la responsabilidad y, por ende, sin la debida atención al diseño de mecanismos de control social e institucional efectivos, al menos durante los dos primeros años de vigencia de las misiones. Se restaba, así, la oportunidad de instalar un tipo de entidad que conciliara el criterio gerencial, sin las restricciones de una burocracia, pero, como contrapeso, sometida al escrutinio público. Así, las misiones parecen estar más asociadas a una coyuntura favorable del *boom* petrolero, es decir ser propias de la “fase eufórica” de un “petroestado”, y condicionadas en gran medida por el contexto político-electoral que les dio origen.

8. Por tanto, los diversos hallazgos sugieren que en el período analizado los esfuerzos de reforma de la administración pública no logran erradicar los grandes problemas que pretenden atacar. De un lado, al no haberse consolidado plenamente la existencia de una burocracia profesional, perviven el clientelismo y patrimonialismo, alimentados por una orientación estado céntrica de la reforma (Cunill, 1997). Por otra parte, al no producirse luego una reforma de la administración pública que posibilite, sobre todo en los sectores sociales, una provisión eficiente, efectiva y de calidad de bienes y servicios, sometida al escrutinio ciudadano, permanece inconclusa la construcción de ciudadanía social de parte del Estado. Finalmente, la nueva figura que emerge más recientemente no logra impactar la institucionalidad preexistente.

Permanece así irrealizada la posibilidad de “publicación” de la administración pública (Cunill, 1997), o la alternativa “neopública” (Ramió, 2001), por oposición a la “neoempresarial”. La reforma de la administración pública venezolana sustentada en este enfoque obliga a tematizar sobre aquellos factores que pueden contribuir a aumentar la eficiencia, como por ejemplo, la introducción de elementos de la competencia –ya sea administrada o de mercado– para la producción y distribución de determinados bienes y servicios públicos. Pero, al mismo tiempo, y por sobre todo, una reforma bajo esta perspectiva obliga a fortalecer la responsabilidad (*accountability*) pública del Estado a través de formas autónomas de control social sobre los resultados, participación ciudadana en la gestión pública y transparencia, sustentados en políticas que consagren el carácter de derechos humanos de los derechos sociales y, por tanto, su universalización y su exigibilidad con garantías explícitas de calidad. De este modo se podrían además reducir los riesgos de la captura burocrática de la administración pública y de su abierto control por parte de intereses privados.

En cualquier caso, es evidente que permanece pendiente la formulación de un proyecto de reforma administrativa amplia que busque superar las tensiones originadas en el pasado, como consecuencia de propósitos contradictorios (dinamismo y flexibilidad gerencial versus institucionalidad burocrática) y de capturas partidarias y burocráticas de la administración. El estado del arte sobre las transformaciones insinúa que tal proyecto requiere, en primer lugar, consolidar los rasgos del modelo burocrático que son funcionales a la democracia y a la existencia de un personal altamente profesionalizado. En segundo lugar, trascender el enfoque autorreferenciado, así como los recurrentes reduccionismos estructuralistas y formalistas con que se han revestido las distintas experiencias. En tercer lugar, evitar la tentación gerencialista de replicar en los ámbitos públicos estatales los criterios, las políticas y los fines propios de la empresa mercantil privada: En cuarto lugar, no centrarse en vías extrainstitucionales que por lo efímeras no

consolidan condiciones y comportamientos ni reglas de juego que puedan trascender las diversas coyunturas políticas.

BIBLIOGRAFÍA

(Se exceptúan las referencias a las normativas jurídicas y a las fuentes hemerográficas, contenidas en el texto)

ABRUCIO, Luiz Fernando (2000). “Responsabilización por la competencia administrada”, en *La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Edema, CLAD, BID.

ÁLVAREZ, Ángel; FERNÁNDEZ, Julio C. y QUINTÍN, Antonio (1999). *Los desafíos de la institución presidencial en Venezuela. Gobernabilidad democrática y reforma constitucional del sistema de gobierno*. Caracas: CLAD y Facultad de Ciencia Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

ANTONORSI, Nelly de (1979). “Reflexiones sobre la experiencia de Reforma Administrativa”, en *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*. Primer Coloquio, México: CLAD.

ARANDA, Sergio (1978). “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado”, en Heintz Sonntag y Héctor Valecillos (coord.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Ed. Siglo XXI.

ARANDA, Sergio (1977). *La economía venezolana*, Bogotá: Ed. Siglo XXI.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (2012). “Información Estadística”. Disponible: <http://bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>. (Consulta: 29/09/12).

BANCO MUNDIAL (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.

BARZELAY, Michael (2001). "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 19, Caracas.

_____ (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en inglés, 1992, Berkeley: California University Press.

BENAVENTE, Andrés y CIRINO, Julio A. (2005). *La democracia defraudada. Populismo revolucionario en América Latina*, Buenos Aires: Grito Sagrado Editorial.

BENDIX, Reinhard (1960). *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu.

BLANCO, Carlos (2005). *La Reforma del Estado y la COPRE*, Tesis para optar el título de Doctor de la Universidad Central de Venezuela.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Buenos Aires: CLAD, Eudeba.

_____ (1981). *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.

BREWER-CARÍAS, Allan (1985). *Instituciones políticas y constitucionales*. Tomo I, Caracas: Ed. Jurídica Venezolana.

_____ (1981). *Derecho Administrativo*. Tomo I. Caracas: Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCV.

_____ (1980). *Estudios sobre la reforma administrativa*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, XXIII.

BUCHANAN, J. M. (1954). "Individual Choice in Voting and the Market", *Journal of Political Economy* 62, pp. 334-343.

BURKI, Shahid y PERRY, Guillermo (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Banco Mundial, Washington, D.C.

CASTAÑEDA, Nora y CUNILL, Nuria (1979). *Administración Pública, Planificación y Desarrollo*. Bogotá: Sociedad de Ediciones Internacionales.

CENDES (1981). *Formación histórico-social de Venezuela*. Colección Historia; 8. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la UCV.

CEPAL (2012). "Sistema de Indicadores del Sector Público para América Latina y el Caribe, SISPALC". CEPAL / Banco Mundial. Disponible: <http://sispalc.cepal.org/Sispalv2/Indicadores.aspx>. (Consulta: 28/09/2012).

CLAD. CONSEJO CIENTÍFICO (2000). "La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana. Introducción", en *La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, CLAD, BID.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento del CLAD, Caracas.

COMBELLAS, Ricardo (1991). "El Estado Social de Derecho, la Constitución de 1961 y la Reforma del Estado en Venezuela", en *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. Caracas: Ediciones de la COPRE.

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1972a). *La Reforma Administrativa para el Desarrollo*, Caracas.

_____ (1972b). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Tomo I, Caracas.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO. COPRE (1995). *La Reforma Integral del Estado y los retos de la COPRE para el quinquenio*, Caracas.

_____ (1994). *La Reforma del Estado: proyecto nacional de nuestro tiempo. Memoria y prospectiva*. Colección Reforma del Estado, Vol. 13, Caracas.

_____ (1990a). *Antecedentes de la Reforma del Estado*. Colección Reforma del Estado, Volumen 2, Caracas.

_____ (1990b). *Pacto para la Reforma. Un programa de acción a corto y mediano plazo*, Caracas.

_____ (1989a). *Una política social para la afirmación de la democracia*. Colección Reforma del Estado, Vol. 8, Caracas.

_____ (1989b). *La reforma administrativa*. Colección Reforma del Estado, Vol. 6, Caracas.

_____ (1988). *La reforma del Estado. Proyecto de reforma integral del Estado*. Colección Reforma del Estado, Vol. 1, Caracas.

_____ (1986). "Proyecto del acuerdo de profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en el sector público", *Folleto para la Discusión N° 4*, Caracas.

_____ (1986b). *Consultas. El liderazgo nacional*. Caracas: Ediciones de la COPRE.

_____ (1986c). *Documento para la Reforma del Estado*, Vol. 1, Caracas.

CONTRERAS C., Hugo (1989). “La deuda pública venezolana”, en *Economía*, N° 4, enero-diciembre, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Venezuela.

CORDIPLAN (1998a). *Gestión Fiscal 1963-1997*. Caracas.

_____ (1998b). “Reestructuración de la Administración Pública Nacional 1994-1998. Informe Final”, mimeo, Dirección General Sectorial de Descentralización y Desarrollo Institucional, Caracas.

_____ (1997a). “Las fundaciones del Estado”, mimeo. Dirección General Sectorial de Desarrollo Institucional y Descentralización, Caracas.

_____ (1997b). “Reestructuración de la Administración Pública Nacional. Informe de actividades año 1997”, mimeo, Dirección General Sectorial de Desarrollo Institucional y Descentralización, Caracas.

_____ (1996). *Compendio de materiales relativos a la Agenda Venezuela*, septiembre, Caracas.

_____ (1995). “Un proyecto de país. Venezuela en consenso”. Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas.

_____ (1977). “La descentralización de la actividad productiva de bienes y servicios del Estado venezolano”, Dirección de Planificación Administrativa, Caracas.

CUNILL, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, Editorial Nueva Sociedad.

_____ (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 4. Caracas.

CUNILL, Nuria y OSPINA, Sonia (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Documentos Estudios de Casos N° 3 del CLAD. Caracas: Banco Mundial, CLAD.

D’ELIA, Yolanda (Coord.) (2006). *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: ILDIS. Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50458.pdf>. (Consulta: 08/11/12).

D’ELIA, Yolanda y CABEZAS, Luis (2008). Las misiones sociales en Venezuela. Caracas: ILDIS. Disponible: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PolycymisionesYolanda.pdf> (Consulta: 16/01/2012).

D’ELIA, Yolanda y QUIROZ, Cristyn (2010). *Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?* Caracas: ILDIS. Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08806.pdf>. (Consulta: 11/11/12).

Diario EL NACIONAL (07/11/2007). “El gobierno paralelo de las misiones”, cuerpo especial Otra Venezuela, Caracas, pág. 1.

DIMOCK, Marshall E. y DIMOCK, Gladys Ogden (1962). *Administración Pública*. México: Editorial Hispanoamericana.

ECHEBARRIA, Koldo (2000). “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 18, Caracas.

ECHEBARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público”, en Carlos Losada i

Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.

EQUIPO PROCESO POLÍTICO (1978). “Reforma Administrativa y V Plan de la Nación: instrumentos del sector emergente de la burguesía”, en *CAP 5 años. Un juicio crítico*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas.

FALCÃO MARTINS, Humberto (1997). “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 9, Caracas.

FAYOL, Henri (1973). *Administración industrial y general*. México: Editorial Herrera Hnos.

FERNÁNDEZ, Anahí (2006). *Ética, política y derechos humanos*. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Disponible: http://www.uazuay.edu.ec/estudios/derecho/introduccion_al_derecho/IV_Derecho_en_la_contemporaneidad.doc. (Consulta: 10/06/06).

FERNÁNDEZ TORO, Julio César (2001). “El nuevo paradigma del ejercicio del gobierno. El sistema de gobierno en la Constitución de 1999”, mimeo, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela. Caracas.

_____ (1991). “La separación de poderes y la colaboración de los órganos del Estado en la Constitución de 1961 y su desarrollo legislativo”, en *Constitución y Reforma. Un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. Caracas: Ediciones de la COPRE.

FOXLEY, Alejandro (1982). “Experimentos neoliberales en América Latina”, 7 *Colección Estudios CIEPLAN*, marzo. Santiago de Chile.

FUNDACIÓN EMPRESAS POLAR (1988-2007). “Lusinchi, Jaime, Gobierno de”, en *Historia de Venezuela para nosotros*. Disponible:

<http://www.fpolar.org.ve/nosotros/educacional/instituc/lusigob.html>. (Consulta: 25/02/2009).

FUNDACIÓN POLAR (1988). *Diccionario de Historia de Venezuela*. Tomos I y II. Caracas: Editorial Ex Libris.

FUNDACREDESA (2003). “El Hambre y la salud integral”, Asamblea Nacional. Comisión Familia, Mujer y Juventud. Mesa de trabajo “Hambre”, septiembre, Caracas.

GARCÍA PELAYO, Manuel (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

GARRIDO ROVIRA, Juan y VILORIA, Guadalupe (1994). *Fundaciones del Estado en Venezuela*. Caracas: Ed. Torino.

GOEDDER, Carlos (2008). “El origen del liberalismo económico y el estatalismo en Venezuela. Ley del 10 de Abril de 1834 (parte 4)”, CEDICE, Caracas. Disponible: <http://www.cedice.org.ve/detalle.asp?id=1828>. (Consulta: 10/01/2009).

GÓMEZ CALCAÑO, Luis y LÓPEZ MAYA, Margarita (1990). *El tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Colección José Agustín Silva Michelena. Caracas: CENDES, APUCV, IPP.

GONZÁLEZ, Rosa Amelia (2008). “La pieza olvidada de las reformas: la gestión de los recursos humanos en el sector público”. Disponible:

http://200.2.12.143/iies/bases/iies/texto/GONZALEZ_RS_2008.PDF (consulta: 13/08/2010).

GORE, Al (1994). "Crear una Administración Pública que funcione mejor y que cueste menos", Informe del National Performance Review, Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública.

GUEVARA, Pedro (1989). *Concertación o conflicto. El pacto social y el fracaso de las respuestas consensuales a la crisis del sistema político venezolano*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

GUTIÉRREZ, Alejandro; ABLAN, Elvira y ABREU, Edgar (1995). "Política de ajuste y seguridad alimentaria en Venezuela 1983-1993", en *Agroalimentaria* N° 1, septiembre, Venezuela. Disponible: <http://www.fpolar.org.ve/revistagr/politicasajustes.htm#Anchor-Durante-47857>. (Consulta: 13/08/2010).

HALL, Richard (1962). "Intraorganizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model", *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, num. 3. Citado por HEADY, Ferrel (2000), *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

HERNÁNDEZ, Ramón (2009). *El asedio inútil. Conversaciones con Germán Carrera Damas*. Caracas: Editorial Libros Marcados.

HOOD, Ch. (1991). "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 69 (1): 3-19, spring.

HURTADO POWER, Jesús (2011). *Análisis de los cambios en las políticas de seguridad alimentaria y su impacto en el sistema agroalimentario venezolano entre los períodos 1994-1998 y 1999-2007*. Trabajo de grado para optar al título de Doctor en Ciencias Agrícolas. Caracas, Universidad

Central de Venezuela. Disponible:
[http://saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/1438/1/T026800002597-0-
TESIS_JESUS_HURTADO_POWER-000.pdf](http://saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/1438/1/T026800002597-0-
TESIS_JESUS_HURTADO_POWER-000.pdf). (Consulta: 15/11/12).

ILPES (1965). "Discusiones sobre Planificación", Siglo XXI, quinta ed., Textos del ILPES, *Informe de un Seminario*, Santiago de Chile.

INE, Instituto Nacional de Estadísticas (1981, 1990). Censos generales de población y vivienda. Caracas.

INNOVA (2009). Base de datos agroalimentaria. Disponible:
<http://www.innovaven.org>. (Consulta: 16/01/1012).

JIMÉNEZ NIETO, Juan I. (1970). *Política y Administración*. Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid: Editorial Tecnos.

KARL, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty*, University of California Press.

KLIKSBERG, Bernardo (1999). "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 14, Caracas.

_____ (1988). "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública"; documento presentado en el coloquio internacional La Reforma del Estado: desafío para la democracia, organizado por CLAD, COPRE y PNUD, Caracas, 26 al 30 de septiembre.

_____ (1983). "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en *Revista venezolana de desarrollo administrativo* N° 3, enero, Centro Venezolano de Estudios de la Administración Pública. Caracas: Ediciones Fundacademus.

LAPORTA, Francisco (1993). *Entre el Derecho y la Moral*. México: Fontamara.

LONGO, Francisco y ECHEBARRIA, Koldo (2001). “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas”, en *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*, Caracas: CLAD.

LÓPEZ, Andrea (2007). “La reforma administrativa: algunas experiencias de modernización en la gestión pública”, en *Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

LOSADA I MARRODÁN, Carlos (1999). “La función de dirigir en la Administración Pública”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington D.C.: BID.

MAINGON, Thais (2004). “Política social en Venezuela: 1999-2003”, en Cuadernos del CENDES, año 21, N° 55, enero-abril, Caracas.

MANNING, Nick y SHEPHERD, Geoffrey (2009). “Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 44, Caracas.

MARCH, James y OLSEN, Johan (1989). *Rediscovering Institution: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

MÁRQUEZ, Trino (1992). *El Estado Social en Venezuela*. Caracas: Ediciones del Congreso de la República.

McMASTER, R. y SAWKIS, J. (1996). “The Contract State, Trust Distortion and Efficiency”, *Review of Social Economy* N° 54, pp. 145-167.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y PETRÓLEO (2008). *Precios del petróleo*. Evolución de precios 2003-2008. Disponible: <http://www.mep.gob.ve>. (Consulta: 16/01/2012).

MINISTERIO DE HACIENDA, VENEZUELA (1999). Relaciones de recursos de subsidios sociales 1995-1999. OCEPRE (datos oficiales).

MINISTERIO SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, CHILE (1998). “Análisis comparativo de la Gerencia Pública en veintiún países”, en *Gerencia Pública. Elementos para un debate*, documento del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, División de Modernización de la Gestión Pública, mimeo, Santiago de Chile.

MINTZBERG, Henry (1979). *La estructuración de las organizaciones*. Prentice-Hall. Barcelona: Ariel.

MOORE, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Paidós.

MONTESQUIEU (1984). *Del espíritu de las leyes*, Primera parte, Libro I. Sarpe.

NAÍM, Moisés (1995). “Latinoamérica: la segunda fase de la reforma”, en *Revista Occidental* N° 2, Año 12, Tijuana.

NASCIMENTO, Kleber (1967). “Reflexiones sobre la estrategia de la Reforma Administrativa. La experiencia federal brasileña”, en *Revista de Administración Pública*, Fundación Getulio Vargas N° 1, Río de Janeiro (traducción del original).

NISKANE, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.

NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea.

OCEI (1989). “Indicadores de la fuerza de trabajo”, segundo semestre 1989. Caracas.

O'DONNELL, Guillermo (1997). “¿Democracia delegativa?”, *Contrapuntos*, Cap. 10. Buenos Aires: Paidós.

OFICINA DEL MINISTRO DE ESTADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (1994). *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993*. Caracas.

ORELLANA VARGAS, Patricio (2009). “Modernización y burocracia”, en *Contra la burocracia*. Disponible: http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?cat=4&art=59. (Consulta: 06/11/2010).

ORMOND, Derry y LÖFFLER, Elke (1999). “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 13, Caracas.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Estado y Sociedad, 22. Barcelona: Paidós.

OSPINA, Sonia (2001). “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 19, Caracas.

OSZLAK, Oscar (1997). “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 9, Caracas.

_____ (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES.

_____ (1975). *Diagnóstico de la Administración Pública Dominicana*. CLAD, mimeo, Caracas.

PARRA LUZARDO, Gastón (2003). "Análisis de la actividad petrolera en el lapso 1994-1998", en *Soberanía*. Disponible en: www.soberania.org/Articulos/articulo_289.htm (consulta: 20/07/2011).

PEETZ, Peter (2001). *Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chavez (Venezuela) im Vergleich*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.

PÉREZ SALGADO, Ignacio y VALDÉS, Mauricio (1984). Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina: enseñanzas. En Gilberto Flores y Jorge Nef (eds.) *Administración Pública: perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: ICAP.

PÉREZ VILA, M. (1985). "Independencia y caudillismo. El siglo XIX venezolano", en *Conocer Venezuela*. Caracas-Barcelona: Salvat Editores.

PETERS, Tom y WATERMAN, Robert (2003). *En busca de la excelencia*. Bogotá: Ed. Norma.

POLLIT, Ch. (1993). *Managerialism and the Public Sector*. Oxford: Second Edition, Blackwell.

POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

PRATS I CATALÁ, Joan (2000). Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática. *Quórum*, N° 1.

_____ (1995a). “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, en *Documentación Administrativa*, Nos. 241-242, Madrid: INAP.

_____ (1995b). “Derecho y *management* en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 3, Caracas.

_____ (1992). “La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias”, en *Papers d’ESADE* N° 82, Barcelona.

QUINTÍN, Ramón Antonio (2002). *Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana*. Trabajo de ascenso para optar a profesor titular en el escalafón docente de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.

_____ (1994). “Proyecto de creación del Instituto de Alta Gerencia Pública”, en *Reforma de las instituciones de gobierno. Propuestas para la modernización del Poder Ejecutivo*. Ediciones de la COPRE, Colección Reforma del Estado, Volumen 11, Caracas.

RAMIÓ MATAS, Carlos (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas.

REY, Juan Carlos (1992). “Apogeo y decadencia de la democracia representativa”, en *América Latina. Alternativas para la democracia*. Caracas: Monte Ávila Editores.

_____ (1991). "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación", en *Revista de Estudios Políticos* N° 74, Madrid.

_____ (1985). "Crisis y reforma del Estado", en *Revista Resumen*, febrero, citado por COPRE (1990a), *Antecedentes de la Reforma del Estado*, Colección Reforma del Estado, Volumen 2, Caracas.

RIGGS, Fred (1962). "Un enfoque ecológico: el modelo `Sala'", en Heady, F. y Stokes, S. L. (eds.), *Paper in Comparative Public Administration*. Universidad de Michigan.

RÍOS, Salvador (1994). "Reformulación y programación del Sistema de Seguimiento de Decisiones Presidenciales SIPRE", Informe Final de la asistencia a la Secretaría del Consejo de Ministros de Venezuela, mimeo, Caracas.

RODRÍGUEZ, Enrique y STELLING, Maryclen (2004). "Lineamientos generales de política social 2004", Fundación Escuela de Gerencia Social (pw.pt.). Caracas.

RODRÍGUEZ MENA, Manuel (1975). "Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela", en *Revista Venezolana de Administración Pública* N° 3. Escuela Nacional de Administración Pública. Caracas.

SALVADOR SERNA, Miquel (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 20, Caracas.

SARTORI, Giovanni (1989). *Teoría de la democracia: los problemas clásicos*. Tomo II. México: Editorial Alianza Universidad.

SCHWARTZ, Herman (1994). "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society* N° 1 Vol. 26, Newbury Park.

SILVA MICHELENA, Héctor (1993). "Diagnóstico y perspectiva de integración y del sector externo venezolano", mimeo, COPRE, Caracas.

SIMON, Herbert *et al.* (1967). *Public Administration*. New York: Alfred A. Knopff.

SISOV (2009). *Indicadores sociales de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/>. (Consulta: 16/01/2012).

SPINK, Peter (2001). "Modernización de la administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras", en CLAD, *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas: CLAD.

STAMBOULI, Andrés (2002). *La política extraviada. Una historia de Medina a Chávez*, Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.

STELLING, Maryclen (2005). *Modo gerencial de la política pública en la presente gestión gubernamental: ¿nueva institucionalidad?, ¿nuevo modo de gestión social?, ¿nuevos sujetos?* Caracas: Ediciones FECS.

STIGLITZ, Joseph (2002). "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 22, Caracas.

SUNKEL, Osvaldo (2002). "Trascender el dilema estado-mercado: un enfoque sociocéntrico", en *Agenda Pública, Reflexión y análisis sobre*

gobierno y asuntos públicos, Año 1, N° 1, diciembre, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Disponible: <http://www.agendapublica.uchile.cl/n1/editorial.html> (Consulta: 13/06/2011).

TOCQUEVILLE, Alexis de (1969). *La democracia en América*. Barcelona: Orbis.

TOFFLER, Alvin (1970). *El shock del futuro*. Barcelona: Plaza & Janes.

URBANEJA, Diego B. (1975). "Caudillismo y pluralismo en el siglo XIX venezolano", en *Politeia* N° 4, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

URBINA, Andrés y CIRINO, Julio A. (2005). *La democracia defraudada. Populismo revolucionario en América Latina*. Buenos Aires: Grito Sagrado Editorial.

URDANETA, Arlene (2005). "Soberanía popular, independencia y nuevo liderazgo en el Zulia Federal", en *Revista Ágora* N° 15, año 8, enero-junio, Universidad de Los Andes, Trujillo, Venezuela.

URIBE de Hincapié, M. T. (2001). *Nación, Ciudadano y Soberano*. Medellín: Corporación Región.

VETENCOURT, Lola (1981). *El Imperio Británico en la Economía de Venezuela. 1830-1870*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

VILA, Carlos (2000). "¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 18, Caracas.

VILLORIA M., Manuel (1996). “La modernización de la administración pública como instrumento al servicio de la democracia”, mimeo, Centro de Estudios Sociales y Jurídicos “Ramón Carandes”.

VILORIA, Caracciolo (2011). “Política social, desarrollo y pobreza en Venezuela”, Caracas: ILDIS. Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08763.pdf>. (Consulta: 16/01/12).

WATERMAN, Robert H. (1993). *Adhocracia: el poder de la innovación*. Barcelona: Ariel.

WEBER, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición.

WEBER, Max (2001). *La política como profesión*. Madrid: Ed. Espasa Calpe.

WELLER, Patrick y DAVIS, Glyn (1996). *New Ideas, Better Government*. Brisbane: Centre for Australian Public Sector Management; Allen and Unwin.

WILSON, Woodrow (1887). “El estudio de la administración”, en *Political Science Quarterly*, Vol. II N° 2, junio. Disponible: <http://www.inep.org/content/view/2767/100/> (Consulta: 13/06/2011).