



Revista de Ciencias Sociales (Ve)  
ISSN: 1315-9518  
[clementz@luz.ve](mailto:clementz@luz.ve)  
Universidad del Zulia  
Venezuela

Córdoba Jaimes, Edgar

Administración Pública en Venezuela: Aproximaciones a los cambios y transformaciones  
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XII, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 496-518

Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28014478007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

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

Córdova Jaimes, Edgar\*

### Resumen

El presente trabajo tiene por objeto estudiar los cambios en la administración pública venezolana, enmarcados en las condiciones que los originaron y elementos estructurales, desde la reforma del Estado (1991-1998) hasta los producidos a partir del triunfo del presidente Hugo Chávez. La revisión del modelo de administración centralizado-burocrático populista (característico del período de reinstauración democrática 1958-1991), sus enfoques teóricos para su modernización, así como las líneas sobre las cuales se han introducido los cambios en la era Chávez, permitirán diferenciar los tres modelos que a nuestro juicio pueden identificarse en el caso venezolano: 1) Modelo de Administración Burocrática-Populista Centralizado 1958-1989, 2) Modelo Descentralizado del Estado 1990-1998, 3) Modelo de Administración Burocrático-populista con base militar 1998- en desarrollo. Los cambios observados en los modelos administrativos se centran fundamentalmente en: a) desplazamiento de mediadores clave, los partidos tradicionales dan paso en el modelo de reforma del estado al estamento gerencial y en el caso del modelo administración Chávez, a la mediación de la fuerza militar, lo cual opera desde el inicio de su gobierno, b) la estructuración de una administración pública paralela (en una etapa más reciente con la creación de las misiones) de programas sociales centralizados y liderados por militares., reproduciendo rasgos del modelo burocrático populista centralizado.

**Palabras clave:** Modelos de administración pública, gerencia pública, Venezuela.

### *Public Administration in Venezuela: Approximations of Changes and Transformations*

### Abstract

This work purports to study the changes in Venezuelan public administration in the framework of the conditions that originated them and their structural elements, from the reform of the State (1991-1998) up to those produced after the triumph of President Hugo Chávez. Revision of the bureaucratic-centralized administrative model (characteristic for the period of democratic re-establishment 1958-1991), the theoretical focuses for its modernization, as well as the lines on which changes have been introduced during the Chávez era, allow for differentiating three models that can be identified in the Venezuelan case: 1) the model of centralized bureaucratic-populist administration 1958-1989; 2) the decentralized model of the state, 1990-1998; and 3) the model of bureaucratic-populist administration with a military basis 1998- to present. The changes observed in

Recibido: 06-01-09 • Aceptado: 06-06-20

\* Doctor en Ciencias Políticas (LUZ). Profesor de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt (UNERMB). Investigador acreditado en el PPI (FONACIT). E-mail: cordovae@iamnet.com

the administrative models are centered fundamentally on: 1) displacement of key mediators: in the state reformation model, the traditional parties give way to the managerial stratum, and in the case of the model for Chávez's administration, to mediation by the military force, which has operated since the beginning of his government; 2) structuring of a parallel public administration (in the most recent stage, with the creation of the missions) of centralized social programs led by the military, reproducing characteristics of the centralized bureaucratic-populist model.

**Key words:** Public administration models, public management, Venezuela.

## Introducción

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

En una primera etapa, los esfuerzos por la introducción de un modelo de administración pública eficiente y eficaz, se dieron en el marco del modelo de sustitución de importaciones, y de una política de gran expansión de la administración pública. El consumo interno era de vital importancia para lograr la legitimidad del modelo democrático, por lo que los planes van dirigidos fundamentalmente al logro de una organización centralizada de la administración mediante la cual los beneficios de la economía eran distribuidas mediante diversas agencias y estructuras de mediación, tales como los partidos políticos que dominaron la escena política dentro de lo que fue la conciliación de poder a partir de 1958.

En una segunda etapa (ubicada a partir de los últimos años de la década de los años

ochenta) los esfuerzos fueron dirigidos, ya en medio de cambios extraordinarios en la dinámica económica mundial, asociados a la crisis que se inició en los centros de desarrollo mundial, Estados Unidos y Europa, que requerían fortalecer el mercado mundial globalizado, para lo cual las economías de los países receptores de tecnología debían funcionar eficiente, es así como la transformación de la administración pública era requisitorio.

Los planes de transformación de estas economías y de sus estructuras de funcionamiento se iniciaron bajo la crítica del funcionamiento de sus aspectos administrativos así como del contenido de las políticas públicas, de tal manera que una primera generación de planes de modernización y transformación se centraron en proponer cambios de funcionamiento de dichas estructuras, es decir del cambio de la institucionalidad. Normas, nuevos organigramas y un proceso de reducción del tamaño del Estado y de sus funciones fueron el centro de discusiones y parte de la agenda de los gobiernos, a los efectos de lograr el "aggiornamento" (1) de sus estructuras que hiciera posible el cambio a favor de una mayor competitividad en el plano de los mercados internacionales.

La oleada que siguió a esta fase de aplicación de la gerencia pública, fue un proceso de reformas del Estado llamadas de segunda generación, mediante la aplicación de severos reajustes económicos y fiscales de las economías internas, todos encarnados en planes elaborados desde organismos multilaterales como

el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y otros, dentro de lo que se ha llamado la globalización de la economía. Acento especial lo tuvieron en Venezuela las estructuras e infraestructuras asociadas a la economía (puertos, aeropuertos, carreteras) se empezaron a descentralizar y transformarse siguiendo las pautas extraídas de la gerencia privada que fue aplicada para el manejo de los asuntos públicos. Los resultados de la aplicación de las recetas de ajuste económico y fiscal trajeron el desequilibrio de la gobernabilidad y el debilitamiento de los gobiernos que las impulsaron por la exclusión que como resultado de su aplicación generaron.

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

Las propuestas para la modernización y reforma del Estado y de su administración, han venido incorporándose a las agendas internacionales de los organismos internacionales como fundamento de cumplimiento para asegurar acceso a recursos y asistencia a los países, así como para la necesaria sinergia de las economías y las administraciones con el mercado internacional más que con las grandes necesidades nacionales que se vinie-

ron acumulando, ellas han revestido diversas denominaciones, tales como Governanza, Governance, Nueva Gerencia Pública (New Public Administration) y Buen Gobierno, todas ellas parecen confluir en la estructuración de una administración pública eficiente y en la demarcación de una relación en el marco de regulaciones del mercado entre los ciudadanos y el gobierno o el Estado, nuevos papeles son atribuidos a ambos: es decir un papel determinado al Estado en tanto garante de las condiciones para su legitimación tanto como prestador de servicio así como para el acceso a recursos internacionales, por otro lado para el mantenimiento del crecimiento económico necesario, el papel atribuido a la sociedad es más activo en el sentido de que este es co-responsable del desarrollo de las actividades y logros de los objetivos públicos, más no estadales.

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

## **1. Gerencia pública, nueva gerencia y buen gobierno: tema difuso y convergencia**

A continuación se presentan una serie de planteamientos teóricos sobre el manejo de la administración pública que han dominado las propuestas para el análisis y transformación de la administración pública venezolana.

### **1.1. Modelo de gerencia pública**

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

El desafío para la administración pública en este contexto de ideas, radicó en introdu-

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

Sin embargo y a pesar de lo señalado, a la reforma administrativa la precedió el establecimiento de un piso político que consideramos positivo y de singular importancia en el desarrollo de la democracia venezolana como lo fue la elección de los gobernadores de Estados, la creación y elección de la figura de Alcalde en los municipios, lo que dio la posibilidad, por lo menos en el plano de las formalidades del nacimiento de liderazgos regionales y locales vinculados a las comunidades.

Distinguimos cuatro aspectos principales en la aplicación de la gerencia pública para la transformación administrativa del sector público, la cual se ha llevado a cabo mediante la descentralización como línea maes-

tra del proceso de reforma del Estado en Venezuela, acompañado con procesos de privatización de diversa modalidad:

- Creación de nuevas instancias organizacionales. Ello ha pasado por la fusión, eliminación, y creación de instancias descentralizadas tales como servicios autónomos y otros, para dar celeridad y colaborar con la eficiencia en dos sentidos; al centro de la administración y en la periferia debido a las interrelaciones que se establecen con una organización de consumidores y co-gestores que se organiza alrededor de esta nueva institucionalidad.
- La participación ciudadana: Es propuesta como un mecanismo de modernización y democratización; consideramos que las actividades de vinculación de los ciudadanos a las tareas de planificación, ejecución y otros, constituyen realmente procesos participativos efectivos cuando estas están circunscritas a las características señaladas por Cunill (1991:56) en los siguientes términos; “en tanto portadora de determinados intereses sociales”, este tipo de participación que se ha desarrollado en el ámbito de una nueva forma denominada pública pero no Estatal (Bresser Pereira y Cunill, 1998) y que se ha expresado en la incorporación cooptada de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S) y grupos de vecinos organizados, más allá de los tradicionales grupos representados por los trabajadores, empresarios etc., lo que se ha denominado como un tercer sector, es decir un espacio de administración pública que no es estatal ni privado, pero si público (2).
- Dentro de este contexto, señalamos que la participación ciudadana ha estado operando dentro de los procesos de reestructuración administrativa, más como un elemen-

to para el logro de la eficiencia y control político, que para la profundización democrática. Es decir que la participación ha sido concebida dentro de estos esquemas de transformación o modernización, ha sido más un instrumento de eficiencia y de traslado de ciertas funciones que le son propias al Estado a la sociedad organizada, más en tareas de ejecución y consulta que en el campo de la definición de prioridades.

- Flexibilización laboral: La flexibilización es una estrategia destinada por un lado a contribuir a elevar los niveles de competitividad del sector público, reducir la carga presupuestaria asumida por el Estado a través de las contrataciones colectivas, y el crecimiento anual de la deuda interna proveniente de los pasivos que le generan al Estado su burocracia, y por el otro, se propone como un medio ideal para enfrentar el problema del desempleo, se piensa que uno de los elementos que han imposibilitado enfrentar acertadamente este problema, es decir el desempleo, es la inflexibilidad de la relación existente entre el trabajador y el patrón. La flexibilización ha sido una estrategia aplicada en aquellas estructuras que fueron descentralizadas y modernizadas sobre todo en áreas asociadas a la economía, ello dentro del desarrollo alcanzado en Venezuela en cuanto a la descentralización de puertos, aeropuertos, puentes y otros. Desde el punto de vista de la puesta en funcionamiento de la administración paralela surgida de las políticas para la prestación de servicios sociales clave dentro de la administración del presidente Chávez la vinculación con esta administración ha seguido una especie de flexibilización en el sentido que los ciudadanos

que se incorporan a estos programas sociales ejecutan actividades que son remuneradas mediante asignaciones por la administración pública, pero sin la formalidad de un empleo duradero que lo incorpore a la estructura productiva con los beneficios socioeconómicos que ello implicaría.

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

## **1.2 La Nueva Gerencia Pública (NGP)**

El término de Nueva Gerencia Pública (new public administration- NPA-NGP) ha sido introducido en los debates, propuestas y análisis sobre todo en los países miembros de la OCDE (3) así como en diversas publicaciones y congresos dedicados a la discusión del tema de la administración pública, pero no existe aún un consenso sobre el mismo, diversas conceptualizaciones se han dado, lo que si pareciera advertirse es que sus aspectos constitutivos no parecen diferenciarse mucho de aquellos que integran a las propuestas de reforma del estado o modernización administrativa llevadas a cabo en América Latina desde la década de los años ochenta, “...el término es también algo equívoco porque sus elementos no son tan nuevos, por lo que ha sido acusado de vender -viejo vino en botellas nue-

vas“ (Ormond y Löffler, 1999:143), lo que si llegan autores a señalar es que el concepto de nueva gerencia pública estaría orientado a una propuesta del manejo de lo público más cercano a las necesidades de orden económico de mayor ajuste estructural (4). Lo que lo vincularía a los esfuerzos a de reforma del Estado llamados de segunda generación que se distinguen de los enfoques institucionalistas. Son varios elementos que podrían distinguirse de la Nueva Gerencia Pública de acuerdo a lo planteado por (Ormond y Löffler, 1999: 143):

- Devolución de la autoridad, otorgar flexibilidad: Hace referencia al desmontaje de las estructuras centralizadas en la relación del gobierno central respecto a los niveles medios y más cercanos a los ciudadanos, por una distribución de responsabilidades descentralizadas, así como a lo interno de las estructuras (empresas y agencias gubernamentales). La flexibilidad se maximizaría en las agencias ejecutivas debido al hecho, que mediante la aplicación de la planificación estratégica el diseño de las estructuras organizacionales sería “*ad hoc*” es decir, que la estructura se diseñaría a partir de los objetivos establecidos.
- Aseguramiento del desempeño, el control y la responsabilidad (accountability): Este es uno de los aspectos más promocionados de este abordaje, debido a las implicaciones que la vinculación Estado, mercado y sociedad. Los mecanismos de responsabilidad serían consustanciales con la idea básica de la gerencia del desempeño; que incluye la tarea de establecer expectativas de desempeño, el registro de la información confiable, la necesidad de conocer si los objetivos han sido logrados, de establecer retroalimentación sobre el desempeño alcanzado y mantener la responsabilidad sobre incentivos

positivos o sanciones negativas (Ormond y Löffler, 1999: 158). Una de las cuestiones presentes en este aspecto sería la conciliación entre las metas de eficiencia pre establecidas en el diseño de los programas para la ejecución de la política y las necesidades de elevar la equidad en los países latinoamericanos, que sería uno de los aspectos a superar.

- Desarrollo de la competencia y la elección: Esto sería el desarrollo de estrategias dirigidas al mercado, la resolución de la relación entre el Estado y la sociedad establecidas en el mercado de oferta de servicios y la posibilidad que el ciudadano escoja a partir de sus necesidades y valoración de dichos servicios, ello apunta a una suerte de privatización de aspectos clave en la prestación de servicios, el otorgamiento a los ciudadanos de titularidad de ciertos servicios canjeables ante determinados prestadores de servicio en el sector privado (Ej. bonos para alimentación que se ha puesto en marcha recientemente en Venezuela mediante *tickets* canjeables) son casos que ilustran estas prácticas. De acuerdo a esto, el objetivo formal sería-proveer servicios adecuados y de calidad a los ciudadanos.
- Desarrollo de la gerencia de Recursos humanos: En este sentido se aprecia que el aspecto flexibilización de los aspectos, remuneración y organización del recurso humano en la administración pública, es un objetivo claro que abona hacia una reducción del costo de la burocracia. Esta flexibilización está estrechamente vinculada a la cuestión de la descentralización, en el caso venezolano se desarrolló particularmente a través de la creación de las nuevas instancias organizacionales mediante las cuales se contrató personal bajo

condiciones diferentes a la de la burocracia tradicional, el adiestramiento y la profesionalización con visión plurifuncionalista son rasgos distintivos de este enfoque (5).

### **1.3 El Buen Gobierno**

Este enfoque se corresponde con los planteamientos formulados desde los organismos multilaterales para la incorporación, en los países clientes de los mismos, de aquéllas acciones correctivas en su administración que garanticen un buen funcionamiento, como requisito para el acceso y manejo de recursos económicos. Se aprecia un énfasis particular en cuanto a la dimensión funcionamiento de los Estados en materia económica, que ha sido una característica presente en la concepción del “buen gobierno” como enfoque administrativo, incluso desde sus orígenes, tal y como lo refiere Herrera (2004) en los años 40 el término Governance asociado a la capacidad de mantener la estabilidad económica (6), el impulso de la Governance por parte de los grandes organismos multilaterales se inicia a principios de la década de los 90 precisamente cuando en Venezuela se comienza con decidida voluntad política la reforma del Estado, como salida de las crisis económica e institucional.

La alternativa a la Governance desde la perspectiva de América Latina se ha planteado el término “Buen Gobierno”, asociado a dos cuestiones: la dimensión económica y la social de la gestión pública mediante la participación civil (SELA, 2004 (7)). Consideramos que desde el enfoque de Governance y Gobernanza también hay referencias a la participación de la sociedad civil, pero desde nuestro juicio más como un elemento que desplaza al Estado como ejecutor de la política pública, en una suerte de privatización de los asuntos del Estado, en la

medida en que la sociedad asuma las responsabilidades de orden social que les son propias al Estado, esto contribuirá a la eficiencia económica que se persigue, pero ello no irá a favor de más democracia. En el enfoque del Buen Gobierno desde la perspectiva latinoamericana, se rescata la necesidad que la sociedad decida autónomamente sobre situaciones que les son de su interés local.

Veamos como el SELA (2004) expresa tal situación. “En efecto la sociedad civil es la que puede impulsar al gobierno en sus estrategias mediante el consenso indispensable a la estabilidad democrática” es necesario que la sociedad en sus distintos ámbitos y niveles conozca sus opciones y las consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas, y sobre todo que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no”. Ahora bien, la sola posibilidad de conocer las opciones y poder decidir, lo que involucraría la existencia de mecanismos decisarios, asambleas, referendas etc. no son suficientes para obrar en una mayor democratización de la sociedad, debe avanzarse hacia la posibilidad cierta y sin distinciones ni limitaciones, para el diseño de agendas sobre las cuestiones que a la comunidades les interesa y tener las posibilidades real de hacer llegar tales agendas al Gobierno para su implementación y posterior control social.

Todos estos enfoques han estado presentes en mayor o menor medida en los diversos esfuerzos emprendidos para la estructuración de los modelos administrativos del sector público en Venezuela, tanto en el modelo de administración burocrático populista centralizado, mediante esfuerzos focalizados en ciertas áreas pero sin mayor interés, como en el modelo de reforma del estado desarrollado básicamente a través de la descentralización pero mediante un esfuerzo general, en cuanto

al modelo burocrático de base militar en ciertas áreas estratégicas se observa la inclusión de estos elementos, sobre la base de lo que el gobierno ha llamado revolución y nuevo socialismo del siglo XXI.

## **2. Modelos de Administración Pública en Venezuela**

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

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

### **2.1. El Modelo burocrático populista-centralizado**

Este modelo se cimenta sobre el gasto público y creó un “Estado de Bienestar”, o Estado proveedor (benefactor) de una gran cantidad de beneficios socio-económicos finan-

ciados por la renta petrolera. Ahora bien, este Estado desencadenó en una administración pública con las siguientes características:

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

1. Crecimiento burocrático: esta situación se expresa en la hipertrofia mediante la creación de estructuras tanto en el campo social como económico, “creación de instituciones, participación en el campo productivo y ampliación de los programas sociales, muy especialmente en educación y salud” (Córdova, 1996:231). Por otra parte, refiere Ochoa (1996:51), “Las instituciones creadas conformaron un amplio aparato público estrechamente vinculado a la economía; se destaca la constitución de numerosas empresas públicas ubicadas en diversas ramas de la economía, se conformó un apreciable aparato público de tipo social que debería dar respuesta a las presiones en torno a la vivienda, salud, seguridad social, etc. y que a su vez contribuiría a aumentar la demanda cuestión necesaria para la producción y acumulación.
2. La mediación partidista y de ciertos sectores económicos: Los partidos políticos fueron los elementos medulares entre la sociedad y el Estado, creando incluso, en palabras de algunos autores un sistema de administración particular paralelo a la administración formal. Los partidos políticos mediadores eran aquellos con reales posibilidades de poder, los mismos que integraron el sistema bipartidista (Acción Democrática y COPEI) que tuvo su desarrollo hasta el año 1998, cuando fueron desplazados del poder por nuevas fuerzas políticas. Dos características resaltantes derivadas de la mediación partidista las
3. La centralización político-administrativa: es otra de las características de este modelo Burocrático-Populista, la acción planificadora del Estado se realiza desde el centro de poder ubicado en Caracas, se dieron algunas experiencias básicamente hacia la desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado, lo que “facilitó que la agregación de las demandas tuviera una alta influencia partidista” (Córdova, 1996:233).
4. Desarrollo de un discurso populista y cultura igualitaria, lo que creó una base transaccional entre la ciudadanía y el Estado mediante la cual se resolvían las crisis políticas y la desmovilización ciudadana (8).

constituyen; en primer lugar, el clientelismo que se manifiesta en el reclutamiento de funcionarios de las filas de los partidos para los cargos públicos, y en segundo lugar la baja calificación técnica profesional del recurso humano y desarrollo importante de la corrupción del sistema.

3. La centralización político-administrativa: es otra de las características de este modelo Burocrático-Populista, la acción planificadora del Estado se realiza desde el centro de poder ubicado en Caracas, se dieron algunas experiencias básicamente hacia la desconcentración de órganos, institutos autónomos y empresas del Estado, lo que “facilitó que la agregación de las demandas tuviera una alta influencia partidista” (Córdova, 1996:233).
4. Desarrollo de un discurso populista y cultura igualitaria, lo que creó una base transaccional entre la ciudadanía y el Estado mediante la cual se resolvían las crisis políticas y la desmovilización ciudadana (8).

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

El agotamiento de este modelo administrativo se fundamentó su incapacidad para el procesamiento de las presiones provenientes de los cambios en el modelo económico, se hizo insuficiente para llevar a cabo los ajustes propuestos en las diversas agendas y planes generados a partir de la década de los años

ochenta. “la crisis está asociada al deterioro de las posibilidades para el mantenimiento del modelo de sustitución de importaciones sobre el cual se desarrolló la política y la administración pública” (Córdova, 1996: 235).

## **2.2. El modelo de administración pública descentralizado**

La respuesta a la crisis del modelo Burocrático populista centralizado en Venezuela, fue la construcción de un “Estado Moderno descentralizado”, sobre la base de la eficiencia es decir de la gerencia pública, es así entonces como se inserta el modelo tecnocrático en el proyecto para la reforma del Estado en Venezuela, que se inicia formalmente desde 1991, en oposición al modelo burocrático populista-centralizado”. Se trata de la adecuación del Estado venezolano y de su aparato administrativo a las nuevas corrientes del pensamiento gerencial y económico. Estos cambios de diseño y funcionamiento apuntan hacia la eficiencia orgánica institucional bajo una visión gerencial empresarial de las funciones del Estado para el mejoramiento sustancial en la prestación de ciertos servicios:

- El modelo se inserta y toma su mayor desarrollo de manera selectiva fundamentalmente hacia aquellas áreas o infraestructuras asociadas a la economía, vale decir puertos, aeropuertos, carreteras y minas es decir hacia competencias que la ley venezolana de descentralización denomina competencias exclusivas.
- El modelo se expresa mediante diversas formas de privatización que se concentraron en el otorgamiento de concesiones (*outsourcing*) para la operación, administración y aprovechamiento de competencias descentralizadas.

- Creación de una doble institucionalidad, por una parte diversas formas jurídicas; Asociaciones, Servicios Autónomos, e Institutos Autónomos, y por el otro lado una institucionalidad social agrupada en por los ciudadanos que conformaron un tercer sector sobre todo el campo de competencias sociales, donde la población asumió ciertas actividades que correspondían al Estado.
- Coexistencia de los modelos burocrático-centralizado y descentralizado (9).

## **2.3. El modelo Burocrático Populista de base militar**

La expresión del modelo de administración pública que se observa a partir de la puesta en marcha de las transformaciones liderizadas por el presidente Hugo Chávez en Venezuela apuntan, por un lado a la expansión del aparato público y por el otro, a la creación de un administración paralela a la ya existente, con funciones que se solapan con la administración tradicional, ello como mecanismo para la flexibilización y aseguramiento de la política gubernamental en materia de seguridad social y política en general, la materialización de esta política se efectúa a partir de 2003 cuando el gobierno inicia su política de creación de las llamadas “Misiones Sociales” (Robinson, Rivas, Sucre, Barrio Adentro, Vuelvan Caras, Hábitat, Identidad y otras), en diferentes áreas, tales como alfabetización, educación primaria, educación superior, atención de salud en barrios marginales (a través de un convenio con Cuba en el que atienden médicos cubanos). Como respuesta a las necesidades sociales de aquellos sectores que se vieron excluidos durante años por la inacción del Estado y fundamentadas en lo que el gobierno ha llamado revolución y socialismo del siglo XXI.

Todos estos planes constituyen programas organizados y estructurados paralelamente a la administración pública nacional, los cuales han sido alimentados con funcionarios diferentes a la burocracia tradicional constituyendo una nueva burocracia al estilo del modelo burocrático populista que se desarrolló durante los primeros 40 años de democracia. La organización del modelo descentralizado desarrollado bajo el imperio de la anterior Constitución Nacional de 1961, ha sido rediseñada bajo la concepción de una descentralización desconcentrada vinculada a los planes de organización del desarrollo de polos económicos para el logro del equilibrio económico previsto en el programa político del presidente Chávez.

Este modelo se desarrolla en medio de una bonanza petrolera extraordinaria, incluso superior a la experimentada en el país en la década de los años setenta, en la que se dio a llamar “la Venezuela Saudita”. Un impulso especial en la política fiscal y tributaria que ha llevado a niveles de eficiencia la recaudación producto de la disminución de importantes niveles de evasión fiscal, un mayor control y supervisión por parte del Servicio Nacional Integrado Administración Tributaria (SENIAT), ello aunado a la modificación de la ley del Banco Central de Venezuela que le permite al gobierno el acceso y utilización de las reservas internacionales de la República para la financiación de los proyectos sociales, otro aspecto es el mayor control por parte del Gobierno central de la empresa nacional petrolera Petróleos de Venezuela (Nueva PDVSA (10)), todo ello en medio de un estricto control cambiario de divisas impuesto desde 2001.

Otro aspecto importante, y que ha llenado grandes espacios en la discusión del tema en Venezuela, es la calificación como populista o neo populista del modelo administrativo desarrollado a partir de la era Chávez,

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

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

Para ciertos sectores afectos al gobierno del presidente Chávez la catalogación de populista de este, es un error debido a que de acuerdo a esas opiniones, se ha tomado, de manera limitada, como elemento central para

su clasificación la cuestión del papel del líder carismático que indudablemente Chávez posee, “El error aquí es que se le da prioridad al análisis de figuras carismáticas respecto al contenido y la puesta en práctica de los proyectos que estos líderes carismáticos defienden …es decir intentan darle más importancia a la forma que al contenido” (Uharte, 2004).

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

En cuanto a la calificación de neo populista y a pesar de encontrar coincidencias importantes entre las definiciones, las prácticas y enfoques del caso en cuestión parecieran ser insuficientes para clasificar el modelo administración pública del gobierno de Chávez como tal, veamos lo que señala sobre el neo populismo Medina Gallego (2004). “La política neo populista tiende a concentrar el poder en manos del ejecutivo y a emplear métodos de gobierno que prescinden de las organizaciones partidarias y devalúan su rol en el sistema político. En el plano ideológico, el discurso neo populista se presenta como una mezcla de elementos que apelando a las masas populares y al pueblo oprimido, a la defensa de la nación amenazada por enemigos internos y externos, define sus acciones del lado de los fundamentos del modelo neoliberal, en un caso, y en el otro de los sectores marginados, en el marco de estrategias de transformación económica basada en la economía de mercado. Pese a que el neo populismo sostiene en el discurso las líneas esenciales que caracterizan el fenómeno populista clásico en particular la dicotomía pueblo vs. élites, se diferencia de este en la medida en que abandona el antiimperialismo, la estrategia de desarrollo hacia adentro y el distribucionismo, para formularse metas como la reducción del Estado, la privatización y el desarrollo orientado hacia economías del mercado, entre otros aspectos característicos del modelo neoliberal”.

De acuerdo a esta definición no podría calificarse la administración pública y prácticas presentes en el gobierno de Chávez como neo populista, motivado ello al hecho que su discurso formalmente hablando, ha tenido una base anti globalización, sobre todo a partir de 2003, abandonando su inicial visión de la economía y el desarrollo cercana la tercera vía, cuando se produce un mayor acercamiento

con Cuba y una política de endurecimiento diplomático-declarativo con el Gobierno de los Estados Unidos, a pesar de continuarse las relaciones comerciales y de intercambio económico en general en situación bastante normales e incluso en aumento en determinados sectores como lo demuestran las ruedas de negociación entre empresarios de ambos países llevadas a cabo en Caracas a finales del mes de junio de 2005. De tal manera que la administración pública presente hoy en Venezuela tiene rasgos inequívocos de un enfoque populista, mediante el discurso de la participación, organización y distribución de recursos como elementos legitimadores de las acciones del gobierno para el establecimiento de lo que se ha denominado una democracia protagónica y revolucionaria vs. la democracia representativa del modelo de administración pública previa a la Constitución Nacional de 1999, pero conservando rasgos característicos de la administración burocrática de la IV República.

Otro de los aspectos considerados central y casi definitorio de este modelo de administración, y donde ha recaído gran cantidad de críticas, es el protagonismo del estamento militar en la conducción y ejecución de las políticas fundamentales de lo que se ha llamado revolución Bolivariana, produciendo el desplazamiento de las mediaciones partidistas que le dieron cohesión política al modelo de administración Burocrático-populista de los primeros 40 años de la democracia en Venezuela, incluso colocando a los partidos políticos de la plataforma oficialista en un segundo plano. La tesis para la participación activa de los militares se desprende de los cambios que en esa materia se dan desde la Constitución de 1999, cuando se redefine el papel de los militares dentro de la sociedad y entre otras cosas además de permitirse constitucionalmente el voto a los efectivos de la Fuerza Armada Na-

cional, se les coloca al lado del pueblo en la tarea de la soberanía y la seguridad integral del país, conformando lo que el gobierno ha denominado un modelo cívico-militar.

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

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

Veamos lo que al respecto señala (Izarra, 2005) (11), “Razones de peso estructural (SIC) para retomar la orden de operaciones

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

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

### **3. La transformación de la Administración Pública venezolana: ¿Entre rupturas y reproducción?**

Son cuatro documentos de especial importancia en el intento de establecer las líneas gruesas de lo que serían las bases formales del modelo de administración pública a partir del gobierno del presidente Chávez cuyo propósito era la ruptura del modelo de administración

pública que se desarrolló en los 40 años de democracia previos al triunfo de Chávez en el poder. El primero es la propuesta electoral del entonces candidato en 1996 denominado “Una revolución Democrática”, dicho documento está integrado por cinco ejes: 1) Equilibrio político, en el que se propone la convocatoria a una Asamblea Constituyente, 2) Equilibrio social, establecimiento de mecanismos para la justicia social, 3) Equilibrio Económico, para el establecimiento de un modelo económico humanista, autogestionario y competitivo, 4) Equilibrio Territorial, en el que establece la desconcentración y aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo sustentable y 5) Equilibrio mundial, en el que se establecen los cambios necesarios para avanzar hacia un servicio exterior y una política con base a la multipolaridad.

Con respecto al tema de la administración pública el documento establece que la transformación de la misma es parte de una revolución democrática, como un paso para lograr el equilibrio político y transformar las estructuras que median entre el Estado y la ciudadanía, es decir para cambiar los patrones estructurales que integran el modelo administrativo previo a la promulgación de la Constitución Nacional de 1999. Tal propuesta equivaldría a la ruptura con el modelo administrativo previo al proceso político que ha intentado el presidente Chávez desde 1998, sobre todo de las prácticas que lo hicieron pernicioso. Se extrae de los planteamientos que la estructura y funcionamiento administrativo debe estar vinculado estrechamente a las necesidades locales de la ciudadanía, de carácter asistencialista en pro de la eficiencia “...la Administración Pública debe acentuar su papel mediador a través de la elaboración de políticas, y reglamentaciones que hagan posible que esas funciones se lleven a cabo en forma eficiente y sin

menoscabo de la localidad de vida de la ciudadanía con mecanismos continuos de retroalimentación que le permitan ejercer su función conductora de los procesos sociales mecanismos de corrección cuando fracasan los mercados o se deteriora el clima empresarial” (Chávez Frías, 1996).

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

1. Hacer de la Administración Pública un sistema abierto, flexible y permeable a las exigencias y a los cambios en su ambiente, que le permita irse adaptando a ellos, renovándose permanentemente.
2. Desarrollar mecanismos de comunicación e información que hagan de la Administración Pública una estructura transparente donde el secreto sea la excepción y no la regla, y estimular estrategias orientadas hacia una mayor participación ciudadana en los procesos decisarios de la administración.
3. Que la descentralización sea parte constitutiva de la reforma de la Administración Pública, a fin de lograr una mayor capacidad de adaptación y respuesta a la diversidad de situaciones que se le presentan. Por ello es necesario que en cada nivel, nacional, regional y municipal se defina en qué consiste su papel como rector, promotor y regulador del desarrollo, así como la relación que debe haber entre cada uno de esos niveles en razón del buen funcionamiento de la administración como un todo.
4. Desarrollar mecanismos en la Administración Pública que la capaciten para formular, implementar y evaluar las políticas públicas en función de los objetivos, en contraste con lo que ha venido sucediendo hasta ahora que se orienta, fundamentalmente, al control y evaluación de procedimientos.
5. Crear en las diferentes dependencias unidades de evaluación estratégica, encargadas del seguimiento y evaluación de las políticas de su área y rescatar la misión estratégica del organismo central de planificación.
6. Garantizar el ejercicio de la autoridad que le ha sido conferida, evitando la intromisión privilegiada de intereses particulares que la distorsionen y/o la limiten. Para ello hay que: a) Reducir capacidad discrecional a los funcionarios para que no puedan beneficiar sesgadamente uno u otro interés, a través de la simplificación de los procedimientos administrativos, sustituyéndolos por reglamentaciones generales y sencillas, que permitan garantizar, a la vez, la sanción a sus transgresores. b) Retomar el control de la Administración Pública sobre el ingreso, ascenso y egreso de su personal, estableciendo que esa potestad es indelegable por parte de las autoridades administrativas.
7. Reducir el número de Ministerios, para lograr, entre otros, un Consejo de Ministros más operativo; pero más importante aún es que los Ministerios que existan sean eficientes y funcionales.
8. Reducir la, rigidez de la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual estipula una estructura uniforme para los distintos Ministerios, obviando sus características particulares. La, estructura y organización de cada uno de ellos debe dejarse a

la potestad del Consejo de Ministros, mediante disposiciones de carácter reglamentario.

El segundo documento es referido al “Plan Bolívar 2000”, que dio las bases para la profundización de un modelo asistencial para necesidades sociales, con una estructura particular vinculada directamente a la presidencia de la República y liderazgo del sector militar, para muchos analistas esta estrategia dio la impronta de lo que a posteriori sería el modelo administración populista de base militar. Se define como “un plan cívico-militar que tiene como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país”. En tal sentido, el Proyecto estuvo dividido en tres etapas:

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

Esto fue un esfuerzo por parte del gobierno de Chávez, que estableció una relación directa con la presidencia de la República y bajo la coordinación del estamento militar lo que le ha otorgado una gran flexibilidad y disminución de controles directos, lo que le otorga una gran autonomía al proceso “es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia

y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada (Plan Bolívar, 2000 (12)). Con respecto a la incorporación activa de los militares en los asuntos administrativos del gobierno señalan Ochoa y Chirinos (1999) “nuevos actores sociales se incorporaron al proceso de decisión. Se trata de militares e intelectuales progresistas. Los militares participan activamente a través del programa Bolívar 2000, pero además ocupan posiciones de decisión en diversas instancias del aparato público del poder ejecutivo”.

El Plan Bolívar 2000, se ha desarrollado básicamente a través del proyecto país (13), y se encuentra activo hoy en 2006 a pesar de la existencia de las misiones sociales que fueron creadas a partir de 2003, mediante la atención directa a las necesidades de las comunidades más pobres, asistencia legal, atención médica, servicios de odontología, oftalmología, venta de alimentos, recuperación de infraestructuras escolares, carreteras y caminos. La ejecución de este plan que reviste las características de un plan de emergencia, y a pesar que está prevista dentro de los mecanismos de ejecución del plan la participación en realidad constituye un ejemplo de participación cooptada, donde los beneficiarios civiles son receptores y co-gestionarios de las tareas respectivas. Que han sido diseñadas en el centro de la administración. La cogestión de estos planes han sido llevados a cabo por los llamados Círculos Bolivarianos (14), UBES (Unidades de Batalla Electoral), Lanceros y Vencedores, que son las estructuras que se han diseñado, a partir del registro e incorporación de la ciudadanía a los planes y programas del gobierno, programas de incorporación educativa, para el trabajo cooperativo, y actividades de organización electoral de aquellos que apo-

yan al gobierno. Además de ser receptores de los beneficios, cumplen actividades de control social y político, y más recientemente entrenamiento militar para la reserva tal y como ya se ha referenciado en este trabajo anteriormente.

El tercer documento al que hacemos referencia es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (15). Uno de los aspectos distintivos de esta nueva Constitución está referido al hecho de otorgarle rango constitucional a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, tal y como se refiere a en el artículo 62, cuando se señala como un derecho político que el pueblo participe en la formación ejecución y control de la gestión pública; siendo como es, que una concepción más amplia de la democracia como esta, involucraría desde nuestro criterio, mayor participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos políticos de la nación, el solo hecho de dar rango constitucional a este aspecto garantizaría formalmente dicha participación lo cual redundaría en mayor democracia, ahora bien una cosa es la formalidad del derecho político consagrado y otra es la expresión y realización de esa participación, para que la participación sea realmente ciudadanía de plena ciudadanía, no puede estar mediatisada por intereses oficiales o partidistas de ninguna naturaleza, no puede haber control, ni presupuestario ni de organización por parte de entes oficiales o gubernamentales, y es allí donde la participación en Venezuela bajo el manto de esta nueva Constitución ha tenido sus dificultades más significativas.

Una gran cantidad de estructuras populares de participación han sido organizadas desde el gobierno o estructuras electorales vinculadas al gobierno, en nombre de la democracia, como “mecanismos para salvaguardar la democracia”, las mismas han sido mediatisadas mediante el registro de los ciu-

dadanos por parte del Estado para la adjudicación y otorgamiento de becas e incorporación masiva a planes sociales educativos y de salud del gobierno nacional.

Otro aspecto de singular importancia está referido a lo establecido en la Constitución Bolivariana, respecto a la descentralización como un principio de organización del Estado (16), a pesar que a constitución de 1962 consagraba el principio de la descentralización lo cual permitió que se iniciara un proceso de descentralización en Venezuela mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transfereencia de Competencias del Poder Público (17), el nuevo texto legal lo recoge en los artículos 157, 158 y 185 donde se define a la descentralización como mecanismo de profundización de la democracia, entendido como un medio para acercar el poder a la población, idea que se ha realizado mediante la organización de la sociedad para el reclamo de reivindicaciones y apoyos a políticas gubernamentales, la idea de la descentralización como traslado de competencias tanto exclusivas como concurrentes a los niveles subnacionales y municipales se ha desplazado por una política desconcentradota dirigida a ciertos entes tales como los Teatro de Operaciones Sociales (TOS) adscritos a las guarniciones militares destacadas en ciertos Estados, y liderizados por el Plan Bolívar 2000 y otros programas de reivindicación social dependientes del ejecutivo nacional.

La creación de los Consejos de Planificación (artículo 166), así como el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185), apuntan a un mecanismo de decisión para la toma de decisiones entre los niveles de gobierno subnacionales y municipales de acuerdo con el poder ejecutivo, si bien el principio de colaboración y sinergia en cuanto a los planes de desarrollo

son importantes y deseables, la realidad apunta a que estos estructuras de decisión se conviertan en mecanismos de control político por la vía de la asignación presupuestaria a los planes y proyectos, el mecanismo para viabilizar esta "coordinación" han sido los llamados gabinetes móviles, mecanismos que consiste en que el tren ministerial se reúne con los gobernadores y alcaldes de cada estado presididos por el Vice-presidente ejecutivo del país, a objeto de discutir y aprobar o no proyectos que se presenten, en definitiva se aprueban aquéllos los proyectos que tengan más orientación de acuerdo con la política nacional de desarrollo, es decir que coadyuven a lo que el gobierno nacional ha denominado desarrollo endógeno. De acuerdo a la opinión de muchos esta práctica termina de ahogar las iniciativas regionales y municipales y se lleva consigo un fuerte sesgo político (18).

Finalmente el último documento al que hemos hecho mención es el Decreto presidencial, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional (19) en instrumento para la Consolidación del Nuevo Estado Venezolano como órgano permanente de asesoría directa al Presidente de la República. El objeto de esta comisión es establecer las directrices, impulsar, coordinar, y evaluar el proceso de transformación del nuevo marco institucional de la Administración Pública Nacional. En concordancia con los postulados establecidos en la Constitución.

La composición de esta comisión es exclusivamente correspondiente al Gobierno, sus integrantes son los ministros de ciertas carteras clave, sin que participen directamente otras instancias sociales, económicas o políticas. La Comisión tiene como función llevar a cabo la transformación de la administración en el me-

dio del marco de la nueva institucionalidad impuesta por la nueva Constitución y de aquellas nuevas leyes surgidas del paquete de leyes (49) habilitantes, que de acuerdo a las palabras de la entonces Vice-presidenta ejecutiva de la República Lic. Adina Bastidas configuran el marco institucional de la revolución.

Este decreto para la creación de la comisión en cuestión no puede verse aisladamente de dos instrumentos estrechamente vinculados a La Ley Orgánica de la Administración Pública (20), la cual establece los principios y bases que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública nacional (21) y de la administración descentralizada funcionalmente. Un aspecto innovador de esta ley es el desarrollo del principio constitucional sobre la participación ciudadana. Otros instrumentos son aquellos que han tenido que ver con las modificaciones en el número y creación de nuevos ministerios tal como la reforma del decreto sobre organización y funcionamiento de la administración pública central. Chávez prometió en su campaña y en sus innumerables alocuciones, disminuir la cantidad de ministerios para hacer más flexible la administración pública sin embargo la dinámica ha llevado a que se creen más ministerios para atender las áreas clave que el gobierno ha identificado para la gestión y desarrollo del país tanto en lo político como lo económico.

#### **4. Conclusiones**

A continuación se presentan un conjunto de conclusiones generales:

1. El modelo de administración pública en Venezuela es el producto de un conjunto de aspectos que se han reproducido en mayor o en menor medida en los tres modelos analizados, aspectos vinculados a la burocratización como medida de logro de

legitimidad característico de la administración pública que se desarrolló a partir de 1958, tuvo continuidad en vastos sectores de la administración característica del período de reformas, sobre todo en aquellas áreas de demandas sociales. La Administración Pública que se desprende de la puesta en marcha del proceso de transformación institucional en Venezuela liderizada por el presidente Hugo Chávez, ha introducido de manera clara cambios significativos en la organización y administración del Estado, pero del mismo modo se reproducen aspectos o rasgos característicos del populismo y la burocratización.

2. El desarrollo de una profusa reglamentación y creación de instancias especializadas para el manejo de áreas clave ha sido acompañado por el desplazamiento de las mediaciones características del modelo de administración burocrático populista centralizado de los primeros 40 años de democracia en Venezuela, los partidos políticos tradicionales que le dieron autonomía política a dicha administración ha sufrido un cambio significativo, ahora la mediación es llevada a cabo por sectores militares y ciertos grupos tanto políticos como económicos conservando líneas tradicionales en la agregación y formulación de las demandas a la administración central, al estilo de hacer política en Venezuela heredado de los partidos que ya fueron desplazados.
3. La creación de una gran cantidad de expectativas en la población que se vio excluida por muchos años al acceso a servicios sociales y de diversa índole ahora han servido como disparador para la organización y movilización de la población alrededor de esa nueva institucionalidad otorgándole niveles importantes de legitimidad a las acciones del gobierno nacional. Lo cual se ha denominado participación popular.
4. Lo anterior ha servido para el establecimiento de una administración paralela a la vieja burocracia tradicional para la prestación de servicio y registro de la población lo que ha facilitado el control y la evaluación de los planes del gobierno nacional.
5. Dicha organización se ha efectuado mediante una estructuración con rasgos centralizadores, que le otorgan mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, evitando posibles desviaciones producto de la ejecución por parte de la burocracia tradicional. Ello ha contribuido a otorgarle del mismo modo mayor flexibilidad y mayor capacidad de adaptación a los cambios políticos que se presentan, producto de las crisis que han generado los cambios impuestos.
6. Los cambios de la administración pública se han acompañado de una eficiente y profunda política comunicacional por parte del gobierno, mediante la optimización de los medios oficiales, tanto televisoras estatales así como la creación de una extendida red de emisoras de radio comunitarias y periódicos para el servicio y manejo de la información de la administración, ello acompañado de una mayor supervisión por parte del Gobierno de los medios privados de comunicación masiva mediante leyes y reglamentaciones especiales.
7. La puesta en marcha de mecanismos coordinadores de las políticas nacionales a través de propuestas por parte de los gobiernos tanto subnacionales como municipales ha sido un elemento que orientaría

- a una mejor utilización de los recursos, sin embargo los criterios y procedimientos para el reconocimiento de dichos proyectos dejan cierta duda y preocupación en importantes sectores del país que consideran que dichos criterios bloquean proyectos que no estén vinculados estrechamente con las concepciones políticas y pragmáticas (tensión oposición-oficialismo) establecidas en la política nacional.
8. El procesamiento de la crisis provocadas por las decisiones de la administración pública, no han encontrado vías satisfactorias de resolución, y han estado jalónadas más por el debate político partidista, y la polarización que por el establecimiento de estrategias expeditas que abonen al logro de una mayor gobernabilidad donde se vean representados todos los sectores que hacen vida en el país.

## Notas

1. Adecuación de la tecnología a los requerimientos económicos.
2. Para ampliar véase Ochoa, Haydée; Córdoval, Edgar y Leal, Gleccy. "Participación y Descentralización en Venezuela" en **Convergencia** Revista de Ciencias Sociales Universidad Autónoma del Estado de México. Año 7 Número. 21 enero-abril 2000.
3. Puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la difusión alcanzada por la obra conocida como la "Reinvención del Gobierno" de Osborne y Gaebler (1999): El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el "Análisis de la Actuación Nacional" (NPR), con el objeto de impulsar "un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario" (Gore, 1993;7 cit. por López Andrea, 1999).
4. En los últimos años América Latina ha pasado por dos tipos de reforma una en la década de los 80 de ajuste y cambio estructural de su base económica (en la que Venezuela entró de manera tardía a diferencia del resto de los países de la región) y otra en los 90 signada por el reformismo gubernamental y del Estado en general donde la profesionalización y la descentralización fueron su signo relevante.
5. Estos elementos y otros vinculados a la NGP han sido originados a partir de una serie de conceptos sistematizados partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler (1999) en su famoso libro "*Reinvención del Gobierno*". Los principios que según los autores guiarían la acción modernizadora son: Reestructuración, Reingeniería, Reinvención, Realiñación y Reconceptualización.
6. El término en inglés se conoce también como *Governace*, *Good Governace* y *Gobernanza* o *Buena Gobernanza*.
7. SELA: Sistema Económico Latinoamericano.
8. Para ampliar véase un interesante trabajo de Medina Gallego, Carlos (2004). Populismo y Neo-populismo. Instituto del Pensamiento Liberal. Colombia.

9. Para ampliar véase: Córdova Jaimes, Edgar (2004) "Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela. En Revista Reflexión Política. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 nro. 11 Junio 2004.
10. Denominación que se le ha dado a la empresa petrolera nacional después de producirse el despido de 20.000 trabajadores profesionales, técnicos y obreros que se sumaron al paro nacional llevado a cabo en diciembre de 2001 cuya duración fue de dos meses.
11. Teniente Coronel retirado, actual Vice-Ministro de relaciones exteriores para Asia y padre del ex Ministro de Comunicaciones del Gobierno del presidente Chávez y actual presidente de TELESUR, Lic. Andrés Izarra.
12. Ministerio de Planificación y Desarrollo <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pro-yb2000.htm>
13. La Fundación Proyecto País (FPP) es una institución creada mediante decreto presidencial No 33, de fecha 26 de febrero de 1999, como organismo adscrito al Ministerio de la Defensa, publicado en Gaceta oficial No 36.658 del 10 de marzo de 1999, cuya misión es promocionar y financiar las actividades vinculadas al proyecto país a nivel nacional, mediante la obtención y administración de los recursos asignados atendiendo al objetivo de la Fundación Proyecto País, el Plan Bolívar 2000, se ocupa de prestar apoyo a los sectores de Educación, Salud, Áreas Sociales e Infraestructura.
14. Para ampliar véase "Círculos Bolivarianos" (registro en línea de Círculos Bolivarianos). En <http://www.venezuela.gov.ve/ns/circulos.asp>.
15. Segunda versión Gaceta Oficial 5.453 del 24 de marzo de 2000.
16. La nueva Constitución Nacional de 1999, desarrolla el aspecto de la descentralización en los siguientes artículos: 4, 6, 16, 157, 158, 165, 166, 182, 184, 185, 269, 272, 283, 286, 294 y 300.
17. 20-12-1989.
18. Con la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley de los Consejos Comunales de Planificación Pública el 04 de abril de 2006, se modifica el instrumento legal que establecen los Consejos Locales de Planificación Local desvinculándolos de las estructuras gubernamentales locales, y los coloca en una situación de dependencia del ejecutivo nacional lo que significaría mayor control político.
19. Decreto 1.980, (Gaceta Oficial N° 37.530 del 18 de septiembre de 2002).
20. Gaceta Oficial Nro. 37.305 de fecha 17 de Octubre de 2001.
21. Decreto N° 1.634 Fecha: 08 de enero de 2.002 Gaceta Oficial N° 37.362.

### Bibliografía citada

- Bresser Pereira, Luiz y Cunill Grau, Nuria (1998). **Lo público no estatal en la reforma del Estado.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Córdova Jaimes, Edgar (1996). "La Reforma Administrativa en Venezuela y Colombia" en **Revista Venezolana de Gerencia**

- cia, Vol.1, No. 2, Diciembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Córdova Jaimes, Edgar (2004). "Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela". En **Revista Reflexión Política**. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia- Año 6 No. 11.
- Cunill Nuria (1991). **Participación Ciudadana**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- Chávez Frías, Hugo (1996). "Una revolución Democrática", la propuesta de Hugo Chávez". Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas, Venezuela. [http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg\\_eqpol.htm](http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqpol.htm) (fecha de consulta 28 de febrero de 2005).
- Guerrero, Omar (1999). **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. Universidad Autónoma del Estado de México UAEM. Facultad de Ciencias Políticas y administración pública. Colección Xinantecalt, México DF., México.
- Herrera, Rémy (2004). "¿Buena gobernanza contra buen gobierno? CNRS-Francia... Reporte escrito para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Ginebra), presentado por el Centre Europe-Tiers Monde y la American Association of Jurist, Enero.
- Izarra, William (2005). "Comandos Populares". En rebelión. [Http://www.rebelion.org/noticia.php?id=10761](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=10761), fecha de consulta 02 de febrero 2005.
- López, Andrea (1999). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones Para su Abordaje Conceptual". INAP. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro. 68.
- Buenos Aires, Argentina. <Http://www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/docs/reforma/ngpfinal.PDF>, (fecha de consulta 25 de febrero de 2005).
- Medina Gallego, Carlos (2004). "Populismo y Neo populismo". Instituto del Pensamiento Liberal. Colombia En <http://www.ipliberal.org/modulos.php?name=News&file=articulo&sid=589>, (fecha de consulta 30 de marzo 2005).
- Ochoa Henríquez, Haydée (1995). Empresas Públicas y Dirección Tecnocrática en Venezuela. (1984-1991). Edit. Consejo de Publicaciones de LUZ. Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Chirinos, Emilio (1999). "Tendencias de la Reforma del Estado Venezolano en el Gobierno de Hugo Chávez". En Revista **Aportes**. Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires, Argentina.
- Ochoa Henríquez, Haydée; Córdova, Edgar y Leal, Gleccy (2000). "Participación y Descentralización en Venezuela" en **Convergencia** Revista de Ciencias Sociales Universidad Autónoma del Estado de México. Año 7, No. 21 enero-abril.
- Ormond y Löffler (1999)."Nueva Gerencia Pública ¿qué tomar y qué dejar?. En **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, Nro.13. Caracas, Venezuela.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). **La ReinvenCIÓN del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Ediciones Paidós, Barcelona, España.
- SELA (2004). "El Buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil: nota desde la perspectiva latinoamericana". Secretaría Permanente, Caracas, Venezuela. [http://lanic.utexas.edu/\\_selaa](http://lanic.utexas.edu/_selaa) (fecha de consulta 20-01-2005).

- Saravia, Enrique (1998). "La situación del personal de la administración", **Documentos internacionales**, No. 1 Abril (Seminario sobre la situación del personal de la administración pública de América Latina 1997 24 y 25 de abril, Santo Domingo, República Dominicana, CLAD-PNUD Comisión Presidencial para La Reforma y Modernización del Estado.
- Subero, Carlos (2000). "Afianzamiento militar, la tercera ola: empresas básicas y política exterior". **Diario el Nacional**, sección Nacional y Política, Caracas, Lunes 29 de Octubre 2000.
- Uharte, Luismi (2004). "Venezuela: populismo y democracia" En <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=5424> fecha de consulta 05-10 2004.