

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos A.C.
México

Pérez Parra, Wladimir

El estatus de la reforma administrativa en Venezuela

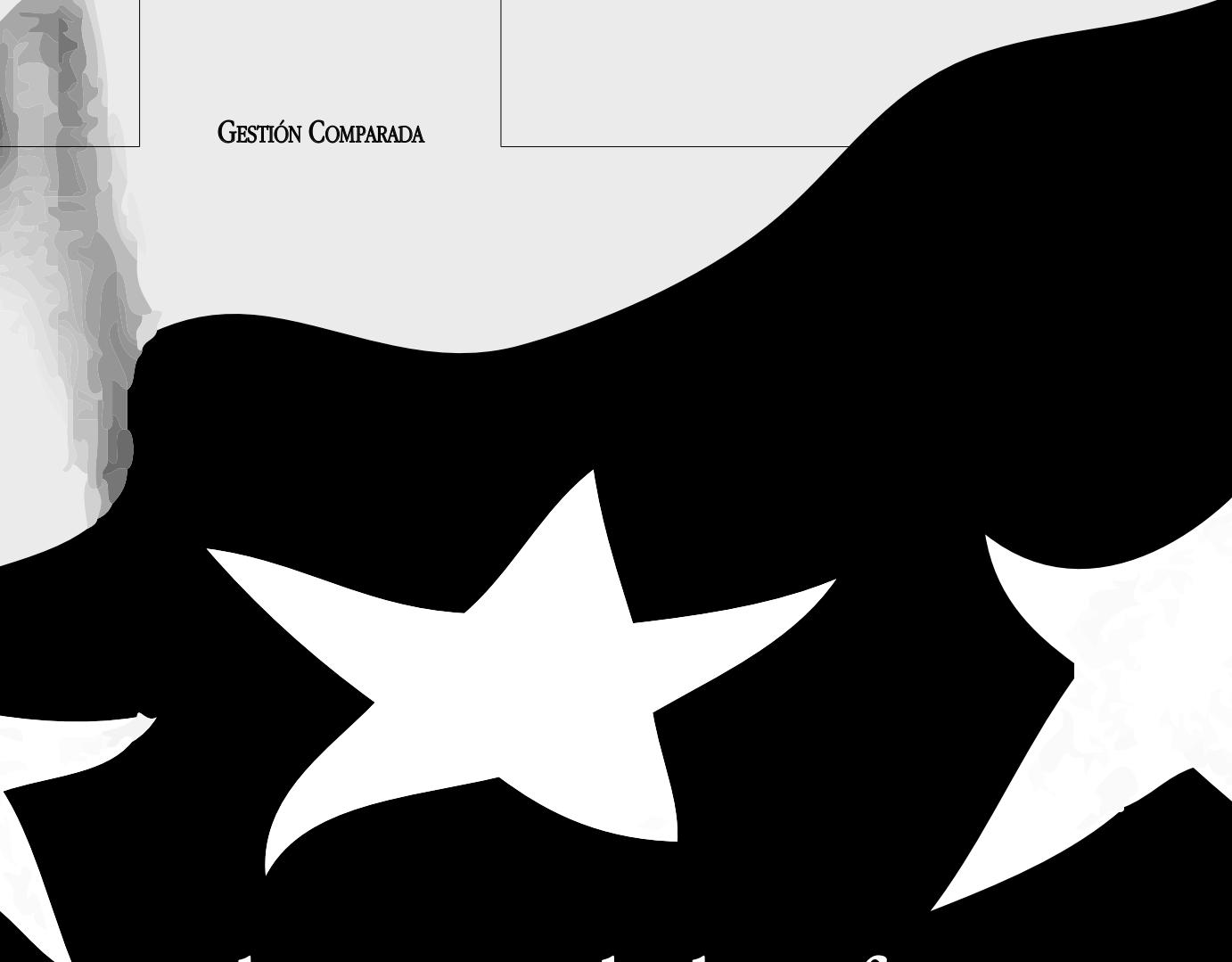
Buen Gobierno, núm. 14, enero-junio, 2013, pp. 138-150

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660533008>

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



El estatus de la reforma administrativa en Venezuela

Por Wladimir Pérez Parra

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito analizar y explicar la situación y las causas del disfuncionamiento de la Administración pública en Venezuela. Desde una óptica del neoinstitucionalismo histórico, tratamos de responder a las causas primordiales que han influido para que nuestra administración haya llegado a un nivel de tanta ineficacia que si no se aplican los correctivos necesarios, podría poner en peligro la estabilidad social que pende, ahora, de un hilo por decirlo de alguna manera gracias a los inmensos recursos que le ingresan al país producto de los altos precios de los hidrocarburos que exportamos.

La intención es poner en el centro del debate el tema de la reforma de la Administración pública como un asunto no tomado en cuenta y que se encuentra todavía pendiente en la agenda política nacional. El trabajo se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1) particularidades del Estado en Venezuela; 2) propuestas democráticas de reforma administrativa en Venezuela; 3) la crisis administrativa venezolana; 4) ¿qué ha hecho en materia de modernización administrativa el chavismo?; 5) conclusiones: modernización de la Administración Pública en Venezuela: un asunto político pendiente.

Palabras clave: Estado, Administración pública, reforma administrativa, petróleo, crisis

This paper aims to analyze and explain the situation and causes of malfunctioning of the public administration in Venezuela, from a perspective of historical neoinstitutionalism, we try to respond to the imperative to engender that have influenced our administration has reached a level of both ineffective if not applied the necessary corrections, would endanger social stability depends on a thread to speak through the vast resources that enter the country caused by high oil prices we export. The intention is to center stage the issue of public administration reform as a matter not taken into account and that is still pending in the national political agenda. The locking is divided into the following sections: 1) Special State in Venezuela, 2) democratic proposals for administrative reform in Venezuela, 3) The Venezuelan administrative crisis; 4) What has been done in the area of administrative modernization chavismo?, 5) Conclusions: modernization of public administration in Venezuela: a political issue pending.

Keys word: State, public administration, administrative reform, oil, crisis

INTRODUCCIÓN

La reforma de la Administración Pública en Venezuela es una necesidad política urgente, dado el nivel de deterioro que han sufrido las instituciones públicas en los últimos tiempos. Esto constituye una de las razones por qué se están ampliando las investigaciones de los estudios administrativos en las universidades venezolanas, con lo cual los grupos y los centros de investigaciones están llevando adelante dichos estudios mediante diagnósticos sobre el estado actual de la Administración pública nacional observando el estado en que se encuentra. La idea es poder entender por qué las estrategias de reformas iniciadas en Venezuela, generalmente, no han tenido el éxito por todos esperados. El propósito es, en definitiva, seguir explorando y describiendo la acción de la Administración pública venezolana y tratar de dar respuesta a preguntas: ¿qué sucede con la Administración pública venezolana?; ¿cómo es la Administración pública venezolana? Estamos convencidos que la Ciencia de la Administración pública, desde una perspectiva de ciencia palafítica e integradora de las otras ciencias sociales y con la ayuda del neoinstitucionalismo histórico, nos dará las coordenadas para responder, ¿por qué funciona así la Administración pública venezolana? Y ¿por qué se ha estructurado así la Administración pública venezolana?

1. PARTICULARIDADES DEL ESTADO EN VENEZUELA

Una de las características que diferencia a Venezuela del resto de los países de nuestro continente es la configuración del Estado moderno a partir de 1936, que se diseñó por el comportamiento del subsistema de producción de hidrocarburos, siendo este el motor de la modernización del Estado, así como el centro de la actividad económica de la nación. El Estado en Venezuela tiene una particularidad que lo diferencia del resto de naciones latinoamericanas, y es que sus instituciones gubernamentales juegan un papel protagónico en todos los aspectos sociales gracias a los ingresos por concepto de la renta petrolera, convirtiendo a sus instituciones en estructuras de un Estado rentista. La renta petrolera tendrá un significado primordial en la configuración del Estado en Venezuela; las particularidades que definen a su institucionalidad son las de administrador de un país petrolero que juega un doble papel: de propietario del subsuelo y como agente formador de la nación gracias al poder económico y político que posee.

Venezuela, al igual que otros países latinoamericanos, se encuentran en un proceso constante de transformación; sin embargo, su condición de país petrolero le ha dado unas características *sui generis* con respecto al resto del continente. En las últimas seis décadas del siglo XX, nuestro país ha logrado una transformación mucho más violenta que las de los demás países latinoamericanos. Se transitó de una economía precapitalista, que se sustentaba en la actividad agroexportadora, a un capitalismo tardío asentado en la actividad minero-exportadora, pasando rápidamente de una sociedad rural a una sociedad urbana, de un Estado pobre, desarticulado y fragmentando a un Estado rico, que se hizo consistente institucionalmente en menos de dos décadas. El Estado se convierte en el primordial agente motor de la consolidación nacional, por ser receptor directo de los ingresos generados por los hidrocarburos. Así pues, puede observarse como las estructuras políticas-administrativas se constituyen bajo un pensamiento, práctica e institucionalidad de naturaleza reguladora y colectora de la riqueza petrolera.

De esta manera, el Estado es el gran responsable de la situación que ha vivido y que se sigue viviendo el sistema social venezolano y su positividad o negatividad ha sido otorgada por el comportamiento del subsistema productivo petrolero. Independientemente de cómo se evalúe, este recurso natural ha moldeado la estructura de la historia contemporánea nacional. Por ello, la pretensión de imputarle sólo los males que padece el país a la perversidad oculta de la corrupción, la ineficiencia administrativa, el facilismo y la apatía al esfuerzo por parte de los ciudadanos, es una simpleza argumentativa. La cuestión debe y de hecho se dirige mucho más allá de simplicidades discursivas; resulta necesario preguntarse cuál ha sido el papel que han asumido los actores políticos frente al destino de los recursos petroleros.

Venezuela ha sido y siguen siendo básicamente una nación con una economía y una política (incluso una cultura) petrolera, sus condiciones políticas, económicas y sociales están sujetas o dependen directamente de la coyuntura del mercado petrolero internacional, el aumento o la baja de los ingresos fiscales dependen primordialmente de tal situación internacional; como Estado rentista, la captación de sus recursos depende del capital petrolero internacional y no de los sectores productivos internos de la nación. El gran generador y distribuidor de la riqueza es el Estado y no el sistema económico nacional privado.

Cabe destacar que Venezuela no es el único país petrolero de Latinoamérica, aunque si la única nación que depende en un 95% de sus ingresos en divisas de la exportación petrolera, lo que le da la particularidad, al hasta hace poco gobierno del presidente Chávez, de tener el origen y el destino de la riqueza petrolera bajo su control y discreción. Desde la aparición del petróleo en 1917

hasta el año de 1976 en el cual sucede su nacionalización, el petróleo se fue adueñando de la actividad económica copando prácticamente todos los espacios de la actividad económica en la actualidad:

La dependencia del crecimiento económico venezolano a las exportaciones petroleras es un caso único en América Latina. La Royal Dutch Shell descubrió los primeros yacimientos petroleros importantes en Venezuela entre 1913 y 1914. Rápidamente, el petróleo se convirtió en el sector clave de la economía del país. A partir de entonces, todos los gobiernos venezolanos de este siglo han gozado de la fabulosa renta petrolera, es decir, de una extraordinaria fuente de capital. (Cupolo, 1996: 16-17).

El Estado es quien administra la riqueza, por lo tanto, no sólo tiene el poder del que carecía en el siglo XIX, sino que gracias a los inmensos yacimientos petrolíferos cuenta con los recursos para intervenir en las actividades económicas con los límites que la voluntad política de los mandatarios deseé. Es un Estado que se encargó de autoproducir la modernidad de sus instituciones administrativas, y de construir una clase empresarial casi inexistente en el país. Es decir, la mayoría de las instituciones públicas y privadas que han nacido desde 1920 han tenido su mentor en la figura del Estado. Por lo tanto, la configuración del Estado moderno en Venezuela se origina a partir de la aparición y explotación del petróleo. Estos recursos que posee el gobierno nacional han influido para que los actores políticos con poder administrativo amplíen progresivamente y a voluntad particular los derechos sociales de los ciudadanos; por lo general, *la administración pública* no tiene la capacidad de repuesta para el cumplimiento de los objetivos que dichos actores han propuesto cumplir. Estos derechos tienen unos fines formales de carácter constitucional, pero el Estado no tiene los instrumentos, representados en sus instituciones jurídicas, políticas y administrativas, construidas durante el siglo XX inspiradas en el Estado liberal de derecho, aún debe consolidar muchos aspectos formales y racionales para materializar las metas propuestas por la voluntad de la clase política nacional.

En suma, la configuración del Estado moderno en Venezuela ha sido diseñada por la aparición del petróleo. El Estado, a partir de la explotación petrolera, se convierte en el principal agente de movilización, acción y cambio social. Su presencia se extiende significativamente para darle oportunidades de formación y crecimiento a la ciudadanía, cuestión que a finales del siglo XIX no sólo era inexistente sino inimaginable. Esta realidad le exigió al Estado a partir de 1936¹ una serie de cambios y transformaciones institucionales constantes. La inclusión social de nuevos sectores y de fuerzas sociales se logra con el Estado petrolero nacional democrático, el cual ha permitido la participación en las decisiones públicas de un amplio espectro de la sociedad civil. Gracias a la cantidad de recursos que posee, se podría afirmar que Venezuela es uno de los pocos países latinoamericanos en donde la movilidad social se presenta como una constante de la economía y del sistema social general

2. PROPUESTAS DEMOCRÁTICAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

Con el derrocamiento de la última dictadura militar en 1958, se construye un consenso político en la naciente democracia venezolana, donde la estabilidad política se logra por los acuerdos y pactos que garantizaron la funcionalidad del sistema político-administrativo hasta 1998. Las condiciones

sociales, económicas y políticas contextualizaban positivamente esos pactos y acuerdos, y ellos pre-disponen a las reformas de la Administración pública a recorrer el mismo camino que los acuerdos macropolíticos de institucionalización democrática. Era importante desarrollar el régimen democrático y se suponía como necesario conseguir una evolución técnica de la Administración pública. Esta institución se perfilaba como una de las estructuras más importantes del Estado y de la democracia gracias las potestades atribuidas por la Constitución de 1961 vigente para ese entonces. Dicha potestad profundizó la operatividad del Estado social de Derecho, y eso trajo como consecuencia que se ampliaran las funciones administrativas y aumentara la contratación pública.

Si bien es cierto que los acuerdos macropolíticos lograron los objetivos institucionales propuestos en 1961, no es menos cierta la presencia de graves errores entre los que destaca la falta de una visión real de las capacidades de respuesta del Estado ante las crecientes demandas de la clase política, de la economía y especialmente de la ciudadanía. El aumento de las capacidades del Estado se relaciona (en el caso de Venezuela) con una reforma de las instituciones de decisión y distribución de recursos y prestación de servicios públicos. Sin embargo, la presencia del factor “renta petrolera” permitió a los errores ocultarse tras la distribución de recursos cada vez mayores en cantidad (no en calidad). De esta forma, los problemas sociales y la ineficiencia administrativa del régimen democrático que emergió en 1958, se ocultaban con la distribución del erario público y no eran reparadas las políticas equivocadas con reformas administrativas coherentes.

Las condiciones políticas de los años sesenta y setenta eran propicias para reformar la estructura de las Administración pública en Venezuela. El contexto político (estabilidad y gobernabilidad) era favorable, esas circunstancias podían impulsar la reforma del sistema político-institucional por medio de una profundización democrática interna, proceso que incluiría a los ciudadanos como actores que podrían valorar positivamente o negativamente al sistema político a través de la Administración pública, es decir, a través del “gobierno en acción”. Así pues, la estabilidad política en Venezuela debido principalmente a condiciones propicias del desarrollo económico producto de la exportación de hidrocarburos representaba un marco social favorable para realizar nuevos arreglos, acuerdos y negociaciones.

Sin embargo, si se observa detalladamente los esfuerzos que se han realizado en Venezuela para lograr un mejoramiento de su Administración pública se denota una tradición

...los esfuerzos que se han realizado en Venezuela para lograr un mejoramiento de su Administración pública se denota una tradición de insuficiencias que determinan negativamente el curso del cumplimiento de los objetivos planteados... Lamentablemente esos esfuerzos se han perdido por ser productos de acciones individuales, nunca han respondido a un plan diseñado como política de Estado donde dicha labor debe ser realizada de manera sistemática y continua.

de insuficiencias que determinan negativamente el curso del cumplimiento de los objetivos planteados. A lo largo de toda la historia de la Administración pública en Venezuela han existido varios intentos para tratar de mejorarla y adaptarla a las necesidades y exigencias de la época. Lamentablemente esos esfuerzos se han perdido por ser productos de acciones individuales, nunca han respondido a un plan diseñado como política de Estado donde dicha labor debe ser realizada de manera sistemática y continua.

Esta labor reformadora comenzó a tener un carácter más colectivo, institucional y público a finales de la década de los años cincuenta. Para esa época, el reto de la democracia creó una conciencia entre los nuevos actores que estaban dirigiendo el gobierno de transición en la búsqueda de soluciones dirigidas a producir cambios en el área administrativa para el logro de la modernización de la Administración pública. En la década de los sesenta y en los setenta aún más se nota el consenso generalizado en torno a la necesidad de enfrentar las limitaciones que padece la Administración pública venezolana; la idea de reformar dentro y fuera del gobierno es aceptada, más aún cuando se evidencia la gran disparidad que existe entre el sector público con el privado en torno a la eficiencia y el uso de nuevas tecnologías.

En el caso de Venezuela, los planes de reformas que se intentaron hacer en los años sesenta y setenta son los de mayor esplendor democrático del país en esas décadas. Eran reformas administrativas de contenido formal-estructural, y la modificación de los procesos administrativos se entendía como un cambio en la distribución de las funciones o en la creación o eliminación de organismos administrativos. Se les consideró como una reforma administrativa de superficial concepción, dado que se planteaba la modificación total de la estructura formal de la Administración pública venezolana en un único proyecto, consideración que prontamente fue limitada debido a condiciones políticas consensuales cerradas. Las propuestas enmarcadas en la Comisión de Administración Pública (CAP)², aseguraban cambios muy drásticos que, según la visión de algunos analistas (académicos y miembros de los partidos políticos), podrían generar un trastorno en la organización gubernamental debido a su radicalidad en las propuestas de transformación de la Administración pública.

El sistema institucional de la democracia venezolana de los años sesenta se vio amenazado por los planes de inestabilidad política esparcidos por todo el continente; ante ellos, la dirigencia política se volcó hacia el mantenimiento del régimen, dejando en una posición subsidiaria a los asuntos administrativos: “las iniciativas del periodo 1958-63 encontraron como principal obstáculo la necesidad política de asegurar apoyos al régimen democrático, que llevaron a la formación de gobiernos de coalición de varios partidos políticos, entre los que se repartían las Administración pública” (Rey, 1988: 21).

La necesidad de un acuerdo garante de mayores niveles de gobernabilidad democrática y de una sustentación ciudadana en apoyo al régimen democrático, posibilitó una relación más estrecha entre los partidos y la administración, interacción que se perfeccionaría por ser, los primeros, unos canales de participación ciudadana, y la otra, prestadora de servicios para hacer efectiva esa participación. Cuestión que degeneró en una relación aún más estrecha entre dichas instituciones administrativas y las organizaciones políticas, confundiéndose lo público gubernamental con lo político partidista, combinando muchas funciones de los partidos con las administrativas. Por supuesto, ello desencadenó en la problemática administrativa que significó el *spoil system*.

Aunado a ello, será señalado un isomorfismo institucional mimético y tecnocrático dentro del proyecto de reformas administrativas en el país: “Los distintos proyectos de este periodo culmina-

ron en el plan de reformas administrativas de 1972. Se trataba de un plan excesivamente tecnocrático que no tomaba en cuenta las realidades y necesidades políticas ni contó con los apoyos requeridos" (Rey, 1988: 22). En esta perspectiva, e interpretando el planteamiento hecho por Koldo Echebarria (2000), el primer plan de reformas de la CAP tuvo un sentido restringido en sus propuestas iniciales, dado que se basó en una simplificación extrema de los procesos de reforma y su aplicación se echó a andar con técnicas de principios generales de organización, desconociendo el marco institucional de la Administración pública del país, puesto que se intentó darle una aplicación universal y mecánica.

En fin, los dos partidos mayoritarios que se alternaron en el Poder Ejecutivo y en el Parlamento desde 1959 hasta 1999 (AD-COPEI), no tuvieron interés ni voluntad política en desarrollar un amplio debate impulsador de propuestas de reformas administrativas, consideración que tuvo influencia en la desviación de las bases del consenso, dando la impresión de ser un proyecto preisionado políticamente por acuerdos burocráticos circunstanciales sin base en una concepción técnica y política amplia.

3. LA CRISIS ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA

En Venezuela la crisis es parte de una tendencia constante del Estado, y se ha convertido en parte de su desarrollo político, al tiempo que se ha manifestado durante el proceso de creación de la democracia liberal de partidos. La crisis política en Venezuela se muestra clara en el momento en que disminuye el número de repuestas para detener el deterioro social, es decir, experimentó un incremento considerable en la medida que el gasto público iba en aumento. Entre 1958 y 1978 la distribución del ingreso a nivel de gasto social se mantiene sostenida. Desde 1979 se empieza a revertir en forma negativa, empeorando la situación económica y social del país, aparece así una involución que evidenciará la vulnerabilidad del sistema político:

Entre 1958 y 1978, la distribución del ingreso mantiene una leve, pero sostenida propensión a disminuir los desequilibrios entre las clases 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 sólo reciba 11% (Márquez, 1992:122).

El Estado en Venezuela se caracteriza por el incumplimiento de sus objetivos administrativos. A mediados de la décadas de los años noventa los resultados de cuatro décadas de acumulación de presiones en la democracia se manifiesta en una enorme crisis política y administrativa, aumentada por un desencanto del espacio político y una insatisfacción hacia las instituciones y hasta un peligroso escepticismo que ha reinado por parte de los ciudadanos hacia la Administración pública y el Estado. El modelo de desarrollo que se implantó en 1958, más que crear una administración moderna y con cara hacia el futuro, priorizó sus esfuerzos en la construcción de pactos de consolidación en la naciente democracia. Los acuerdos y compromisos fueron más de índole político partidista que de reformas hacia las instituciones públicas.

Las presiones políticas, económicas y sociales que se venían acumulando desde la década de los setenta, gracias a la inviabilidad del modelo rentista, estalló en los años ochenta. Era difícil mantener este modelo de Estado, a esto hay que agregar la falta de responsabilidad y visión futurista de

los gobernantes y políticos que se aferraban a continuar con el modelo populista, ignorando las observaciones y recomendaciones de los expertos. Es importante destacar que la crisis política que también desencadenó en una crisis administrativa, no fue exclusivamente desatada por una súbita disminución de los ingresos petroleros, su Administración pública inconsistente resultó en un mediano plazo un mal institucional aún peor. La acción exitosa que tenía el Estado se debía a que los ingresos públicos experimentaron un paulatino pero continuado incremento, en tal sentido se vio atiborrado de dinero que podía distribuir de manera incontrolada y alejada de un sentido de planificación racional. Sin embargo, no puede equiparse la acción exitosa del Estado con el origen del ingreso petrolero, puede equiparse más con el destino dado a esos ingresos, por ello, muchos autores en lugar de hablar de crisis nacional como consecuencia de la disminución del ingreso petroero, hablan de crisis causada por el destino dado a los ingresos petroleros.

El destino dado a los ingresos por la renta petrolera desde 1958 prontamente dio origen a una dependencia de la trayectoria recorrida (*path dependency*), las decisiones iniciales que se tomaron en materia sobre el uso y destino de los ingresos petroleros tuvieron implicaciones negativas a largo plazo en materia de desempeño económico y político. Esto quiere decir, que se desarrolló en el seno del Estado venezolano una persistencia al mal uso desde un principio de los ingresos petroleros, lo que determinó que toda política al respecto permaneciera inalterable y se prolongara en el tiempo hasta su exposición en décadas posteriores. Antes de manifestarse abiertamente la crisis financiera del Estado, se incubaba en la oscuridad institucional la crisis de una mala utilidad del ingreso petrolero. Cuestión que sería demostrada tras las reiteradas denuncias de algunos actores políticos que dirigían los destinos y las instituciones del Estado: “Una situación como esa no puede durar, ya que conduce a otras cosas, entre ellas el enquistamiento de la burocracia que ha perdido su capacidad de comprensión de los problemas nacionales y de la conducción de sus soluciones. Este tipo de intereses políticos han conspirado contra la transformación y modernización del Estado” (Nikken, 1996: 47).

4. ¿QUÉ SE HIZO EN MATERIA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CHAVISMO?

En la cuarta década de su instauración ya el sistema político-administrativo consagrado en la Constitución de 1961 demostró su inviabilidad. Dicha carta magna intentó sustentar un modelo de Estado social de Derecho revestido de formas procesales democráticas. Con el transcurrir de los años quedó demostrado que su materialización discrepó con las expectativas creadas por la ciudadanía. No podía esperarse más de un modelo de Administración pública cuya institucionalidad fue precaria desde sus inicios, donde las instituciones no responden a los intereses colectivos, ni se han preocupado por la eficiencia y la eficacia de los asuntos de análisis, que se consideran por ejemplo en el nivel microadministrativo donde se ve más clara la gestión diaria de una organización. Lo que ha existido desde 1958 hasta la actualidad es una temprana dependencia de los actores sociales en torno a las actuaciones del Estado: “El problema real es que el Estado venezolano es muy débil y no es el centro del poder si no el reparto del botín. Entonces, la verdadera utilidad del Estado es la de ser el lugar donde pueden satisfacerse las demandas de los núcleo del poder político-económico” (COPRE, 1988: 50).

La Administración pública venezolana desde 1958 se ha caracterizado por su modelo patrimonialista de sistema de botín, donde los partidos de gobierno han logrado invadir los más vastos

estratos sociales desplazando en muchos casos las competencias de las organizaciones privadas, destacándose en un modelo administrativo clientelar que se ha logrado convertir en fuente elemental del poder político nacional, fortaleciendo al Estado populista. Así, se establece una enmarañada acción colectiva de relaciones complejas que confunden los espacios y los deberes entre lo público y lo privado. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) lo dijo en un documento público en 1988, 24 años después está más vigente que nunca ese análisis:

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 actuó “desde afuera” hacia lo privado, sino que lo hace como si lo privado estuviese sometido a su discrecionalidad permanente. Esto ocurre respecto de la empresa privada, de las organizaciones cívicas, de los derechos de los trabajadores, y de casi todo el funcionamiento ciudadano. (COPRE, 1988: 49-50).

Desde 1998 en Venezuela se le ha dado prioridad a las reformas políticas y constitucionales dejando a un lado las reformas administrativas. Sin querer exagerar, el reciente fallecido presidente Hugo Chávez financió la economía con el gasto estatal, dándole una discrecionalidad al gobierno para afrontar la crisis dado que el Estado en Venezuela es el pilar del crecimiento económico. En catorce años que estuvo el presidente Chávez en el gobierno, hay un legado que nadie podrá desconocer en lo referente a la redistribución de la renta petrolera que se puede reflejar en las políticas sociales en las áreas de salud, educación, vivienda, infraestructuras y alimentación, lo que de alguna manera trajo consigo un mejoramiento sustancialmente en la calidad de vida de los sectores menos favorecidos que históricamente habían sido excluidos. Pero que trajo como aspecto negativo, en relación a estas políticas sociales que impulsaron el gasto público, la creación de un aparato administrativo paralelo a la maquinaria estatal construida y diseñada por lo que fue llamado por el chavismo como una democracia representativa burguesa corrupta y alejada a los intereses del pueblo. El presidente Chávez se volcó a una Asamblea Constituyente que logró una nueva Constitución considerada como de avanzada, enmarcada dentro de una democracia participativa y protagónica. Si hacemos un balance de estos años en Venezuela, podemos aseverar que a pesar de los altos ingresos petroleros es un gobierno eficaz políticamente si lo miramos desde el punto de la movilización popular, en la que ese pueblo excluido en otros tiempos se siente ahora tomado en cuenta por medio de esas estructuras administrativas paralelas llamadas misiones, asentidas en el gobierno gracias a los inmensos recursos recibidos por los altos precios del petróleo, haciendo con un amplio programas de políticas sociales en los diferentes sectores del país. Para darle continuidad a estas políticas, el gobierno trató por medio de los consejos comunales y el Estado comunal institucionalizar el poder popular, mediante un ordenamiento administrativo y territorial paralelo a lo establecido por la Constitución Nacional. Un gobierno que plantea la comuna como célula básica de la organización social pasando por encima de los estados y los municipios, sumando a esto la propiedad social como mecanismo de construcción de un nuevo modelo político inspirado en el socialismo como ideología. El Estado comunal que deviene en una administración comunal, lo que trataría es de impulsar la democracia participativa y protagónica induciendo el presupuesto participativo con los consejos comunales que vendría a hacer una especie de consejos populares sectoriales, lo cual devendría en que el Estado comunal confrontaría y desarticularía el Estado administrativo que la propia Constitución promueve.

En fin, podemos resumir en este apartado que el legado del presidente Chávez es el de un país dividido en dos grandes bloques, en el que el sector oficialista ha logrado establecer los mecanismos de una verdadera participación popular pero con el agravante de que la fortaleza de las instituciones es mucho menos en comparación con gobiernos afines (Brasil y Argentina). Tenemos una participación popular mayor que en otros países pero con una instituciones administrativas débiles que se trasfiguran en una Administración pública paquidérmica ineficaz e ineficiente.

5. A MANERA DE REFLEXIONES FINALES: MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA: UN ASUNTO POLÍTICO PENDIENTE

Los últimos intentos de reformas de la Administración pública que se han realizado en Venezuela data de la década de los años ochenta y los dos primeros años de los noventa, las mismas no obtuvieron los resultados por el poco impulso y voluntad de la opinión pública democrática y de las vinculaciones políticas que del “buen uso” de las políticas que debería implementar el Estado sobre su propia reforma institucional. En tal sentido, existía un género de mecanismos de concertación en torno al aparato burocrático del Estado donde sólo tenían cabida los partidos políticos, algunos grupos de interés y unos pocos individuos influyentes en altas esferas gubernamentales. El marco de abundancia financiera de la que dispone el Estado en Venezuela no permite una comunicación dual de cooperación con la sociedad civil crítica y participativa para la búsqueda de soluciones concertadas en torno a la problemática de la ineficiencia e ineficacia administrativa que hace mellas a los inmensos recursos que ingresan al gobierno, trayendo como consecuencia el deterioro de la infraestructura y de los servicios públicos. Los gobiernos democráticos, incluyendo al actual, se han caracterizado por no saber escuchar las recomendaciones que desde los sectores sociales se han realizado para redimensionar y reformar la Administración pública por sus bajos resultados. En otras palabras, en Venezuela existe un modelo decisionista con fuerte influencia financiera que siempre se ha implementado desde el Estado con precariedad de los procesos de autoorganización y producción de bienes y servicios públicos eficientes.

La reforma del Estado truncada en Venezuela, está desarrollada ampliamente en doce volúmenes con todas las propuestas que habría que realizar. Clasificándose de la siguiente manera: 1) La reforma del Estado; 2) Antecedentes de la reforma del Estado; 3) Reformas para un cambio político; 4) La descentralización: una oportunidad para la democracia; 5) El fortalecimiento del Estado de Derecho; 6) La reforma administrativa; 7) El rol del Estado en una nueva estrategia económica; 8) Una política social para la afirmación de la democracia; 9) Un proyecto educativo para la modernización y la democratización; 10) La cultura como identidad y creación de un destino colectivo; 11) Reforma de las instituciones de gobierno; y 12) La reforma del Estado: proyecto nacional de nuestro tiempo.

El legado de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), se mantiene y hoy día está más vigente que nunca a pesar de su desaparición después de promulgada la Constitución en 1999. Algunas de sus recomendaciones fueron acogidas por la Asamblea Constituyente encargada de redactar esa Constitución, lo que evidenció la certeza de esa Comisión al momento de elaborar sus propuestas de reforma.

En Venezuela urge una reinstitucionalización donde la ética pública ayude a establecer códigos de conductas en nuestros políticos, y no usen el erario público con un falso discurso cargado de mesianismo, paternalismo, personalismo y populismo de inclusión social donde la mala gestión pública evidencia el deterioro de nuestras instituciones administrativas.

Para finalizar, en el país hace falta rescatar el diálogo para poder contribuir con el enriquecedor debate que requiere la realidad política venezolana. Ante el fenómeno de la polarización política, es necesario reavivar la discusión pública sobre la reforma administrativa, desaparecida del lenguaje de los políticos y gobernantes venezolanos desde finales de la década de los noventa. Esperanzados de que las cosas en Venezuela cambien, desde la académica y especialmente desde la Universidad de Los Andes, seguimos en una apuesta institucional, contribuyendo desde unos espacios que todavía nos permiten seguir trascendiendo en torno a construir un modelo alternativo productivo y competitivo frente al rentista no productivo que dio signo de agotamiento a partir de la década de años ochenta. Pero lamentablemente y para nadie es un secreto que en Venezuela, hasta ahora, no hay un proyecto en torno a la necesaria y urgente política de reforma y modernización de la Administración pública.

Wladimir Pérez Parra

Es Profesor titular de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) en el área de conocimiento de Administración, Gestión y Políticas Públicas. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política y de la Administración y Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Politólogo y Magister Scientiae en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes. En la actualidad es Jefe del Departamento de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la misma Universidad, así como coordinador del Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas (GIGEP) y director de la Revista Venezolana de Gestión Pública.

REFERENCIAS

- ¹ Se implementó el programa de febrero que es considerado como el inicio del Estado social en Venezuela a la cabeza del Gral. Eleazar López Contreras que gobernó entre 1935 y 1941.
- ² Por Decreto N° 287 del 27/06/1958, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), organismo sobre el cual recayó el proceso de reforma administrativa

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, A. et al. (2006) *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. UCV, UCAB, USB, IESA, Centro de Investigaciones Culturales y Educativas, Caracas, Venezuela.
- COPRE (1988) *La Reforma del Estado. Proyecto de reforma integral del Estado*. Volumen 1. Ediciones de la COPRE, Caracas, Venezuela.
- Coronil, F. (2002) *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Cupolo, M. (1996) *Petróleo y política en México y Venezuela*. Ed. Equinoccio, Caracas, Venezuela.
- Echebarria, K. (2000) “Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales”. *Reforma y Democracia*, núm. 18. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Luhmann, N. (1966) *Theorie der Verwaltungswissenschaft*. Grote, Köln, Germany.
- Márquez, T. (1992) *El Estado Social en Venezuela*. Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela.
- Márquez, P. y Piñango, R. (2003) *En esta Venezuela*. Ediciones IESA, Caracas, Venezuela.
- Nikken, P. (1996) “Análisis de los poderes clásicos del Estado para la gobernabilidad democrática”. En Pulido M. (Coord.). *Gobernabilidad democrática: análisis y propuestas para la acción*. Ed. PNUD-UCAB, Caracas, Venezuela.
- Rey, J. (1988) “Visión general de las reformas del Estado y sus problemas políticos”. En Magallanes, V. (Dir.). *Visión general de las Reformas financiamiento de los partidos: clientelismo e ideología*. Colección del cincuentenario N° 5, publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Caracas, Venezuela.
- Rivero, Mirtha (2010) *La rebelión de los náufragos*. Editorial ALFA, Caracas, Venezuela.