

### III SEMINARIO INTERNACIONAL:

Control interno y rendición de cuentas en la gestión pública

Como garantía de una efectiva modernización del Estado

2 al 4 de marzo de 2006.

Barinas, Venezuela

## GESTION PÚBLICA Y DESARROLLO ENDOGENO EN VENEZUELA

Haydée Ochoa Henríquez<sup>1</sup>

Venezuela transita desde fines de los noventa por un proceso de transformación cuyos principios se encuentran establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999. Como parte de este proceso el Estado promueve el desarrollo endógeno como alternativa al neoliberalismo, lo cual ha implicado modificaciones a las políticas estatales en todos los ámbitos y en la gestión pública, es decir en los sistemas y procesos a través de los cuales se formulan y ejecutan las políticas. El presente trabajo tiene como propósito explorar las principales características de la gestión pública en el contexto de la promoción del desarrollo endógeno. En este trabajo se parte del supuesto que todo modelo de desarrollo requiere un estilo de gestión pública que le sea consustancial, cuya conformación es lenta en los procesos de cambio y transformación debido a la autonomía que adquiere ésta. Los resultados dan cuenta de: 1) Un proceso de definición del desarrollo endógeno que apunta a la superación de viejos modelos centrados en lo económico por encima de las necesidades de desarrollo humano, 2) Se conservan viejas instituciones con características del estilo de gestión pública propio del desarrollismo y otras del neoliberalismo las cuales obstaculizan los esfuerzos de incorporación de una gestión pública para la transformación, 3) Directrices generales plasmadas en la constitución y leyes, que promueven la conformación una gestión pública alternativa, 4) Prácticas de gestión pública que favorecen el desarrollo endógeno, las cuales se ven limitadas por la ausencia de un proyecto marco sobre gestión pública que oriente la transformación en la materia, más allá de las generalidades definidas en la constitución y las leyes, 5) Inexistencia de un sistema de control del cumplimiento de las directrices para la transformación, lo que facilita la incorporación de nuevos espacios organizativos y la reforma de las viejas instituciones, con estilos de gestión pública propios del desarrollismo y el neoliberalismo. Se concluye sobre la existencia esfuerzos en torno a una gestión pública para el desarrollo endógeno que lucha con viejos modelos, cuya superación requiere de atención integral desde los más altos niveles de la administración pública.

Palabras clave: Gestión pública, desarrollo endógeno, Venezuela

---

<sup>1</sup> Doctora en Estudios del Desarrollo. Investigadora de la Universidad del Zulia. Responsable del Programa de Investigación Política y Gestión Pública en Venezuela. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI), nivel IV.

## INTRODUCCION

Venezuela transita desde fines de los noventa por un proceso de transformación cuyos principios se encuentran establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en 1999. Como parte de este proceso queda plasmado en la nueva carga magna que se promoverá el desarrollo sustentable como alternativa al neoliberalismo que se venía promoviendo desde fines de los ochenta, sin embargo desde 2003, el Estado promueve el llamado desarrollo endógeno como modelo superior al desarrollo sustentable. El proceso de transformación en general y el nuevo modelo de desarrollo en particular, han implicado modificaciones a las políticas estatales en todos los ámbitos y como parte de esto en la gestión pública, es decir en los sistemas y procesos a través de los cuales se formulan y ejecutan las políticas.

El presente trabajo tiene como propósito explorar las principales características de la gestión pública en el contexto de la promoción del desarrollo endógeno, que sin estar aún suficientemente definido, está claro que apunta a la superación de viejos modelos centrados en lo económico por encima de las necesidades de desarrollo humano.

Partimos del supuesto que todo modelo de desarrollo requiere un estilo de gestión pública que le sea consustancial, cuya conformación en lenta en los procesos de cambio y transformación debido a la autonomía que adquiere la administración pública por lo cual la burocracia se resiste consciente o inconscientemente a los cambios. Nos apoyamos en información empírica documental primaria y secundaria, así como en referentes teóricos sobre temas del desarrollo y de la gestión pública.

### 1. Modelos de desarrollo y gestión pública en Venezuela

El tema de la relación Estado-Economía o Estado Modelo de Desarrollo ha tenido numerosos desarrollos teóricos, no se discute esta relación, se asume y a partir de allí han surgido diversas posiciones. Distinto es cuando nos referimos a la relación Economía o Modelo de Desarrollo y Gestión Pública, plantearse esta relación es correr el riesgo de ser señalado como economicista, lo cual cuesta entender desde el punto de vista científico si admitimos y sobre esto tampoco hay disenso, que la administración pública<sup>2</sup> es un componente del Estado, para nosotros la gestión pública junto con la política a la cual da lugar, constituyen los dos referentes que en lo real definen al Estado.

En Venezuela podemos identificar desde los inicios de la democracia, tres modelos de desarrollo y modelos económicos promovidos por el Estado, el desarrollismo, el neoliberalismo y lo que se ha llamado desarrollo endógeno, en fase de definición y construcción actualmente, los cuales han dado lugar a estilos de gestión pública. Discutiremos en esta sección del trabajo a grandes rasgos los dos primeros modelos económicos y los rasgos que ha asumido la gestión pública en cada caso. Se trata de dos estilos de gestión pública que luchan por mantenerse y constituyen un profundo obstáculo

---

<sup>2</sup> Administración pública, gestión pública, gerencia pública, dirección pública, son conceptos diversos que dan cuenta de un mismo fenómeno: Procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

al avance de las políticas públicas para el nuevo modelo de desarrollo y para la construcción del estilo de gestión pública que éste necesita.

### 1.1. Desarrollismo y gestión pública burocrático populista

El llamado desarrollismo tuvo como base la industrialización para sustitución de importaciones, proceso que comenzó en algunos países de América Latina de modo sistemático después de la crisis de los años treinta y más intensamente después de la segunda guerra mundial, bajo la influencia de las Naciones Unidas y más concretamente de la CEPAL, creada para promover el desarrollo en América Latina. Se parte de la base de una serie de limitaciones al desarrollo, entre los cuales se destacan la escasez de capitales y de tecnología que obstaculizan la modernización, entendida como el avance hacia condiciones de los países desarrollados. En la práctica los capitales y la tecnología se instalan en la región para producir lo que antes se producía en el exterior, sin modificaciones de patrones de consumo y reproduciendo la dependencia tecnológica. En palabras de Sunkel (1995: 63-63) al analizar el modelo de sustitución de importaciones “coloca el hincapié en la demanda, en la expansión del mercado interno y en el reemplazo local de los bienes previamente importados. Esta última formulación conduce a una estrategia que descansa en la ampliación del consumo interno y en la reproducción local de los patrones de consumo, producción industrial y tecnología de los centros, mediante el proceso de sustitución de importaciones orientado fundamentalmente por una demanda interna estrecha y sesgada, configurada por una distribución del ingreso interno muy desigual”. Esta lógica del modelo es importante tenerla presente para comprender la diferencia con el modelo de desarrollo endógeno que se promueve actualmente en Venezuela.

En Venezuela el proceso de sustitución de importaciones comienza a ser evidente después de la segunda guerra mundial y más claramente con los inicios de la democracia, en tanto constituyó una política expresa del Estado, promover este modelo económico.

La economía por sustitución de importaciones requirió de apoyo del Estado, tanto a la oferta como a la demanda, cuestión que se llevó a cabo a través de diversas estrategias, en cuanto al apoyo a la oferta, con el financiamiento a largo plazo, tiempo muerto e intereses bajos a los empresarios y dotación de infraestructura entre otras vías. El apoyo el crecimiento de la demanda tuvo lugar al incrementar el gasto público para apoyar la oferta, pero también aumentando el llamado gasto social y los sistemas y procesos administrativos, con lo cual además se daba respuesta a las demandas de la naciente democracia y de los partidos y grupos que participaron en el Pacto de Punto Fijo.

En este contexto se conformó una administración pública que hemos denominado burocrático-populista (Ochoa et al, 1996) cuyos principales rasgos son “escasa vinculación entre los procesos de planificación, evaluación y la formulación de políticas; dichos procesos más que instrumentos de definición de políticas, son estrategias de legitimación por la racionalidad que denotan; débil control del cumplimiento del modelo normativo y, contrariamente, una excesiva regulación; elevado crecimiento de la instituciones y del empleo, no sólo por el papel del Estado en la economía, sino también por uso de criterios de bonanza que orientaron la creación de instituciones y cargos como una salida frecuente a

los conflictos de poder; criterios clientelares en las funciones de administración de personal y en la prestación de servicios públicos...Las características que adoptó el proceso de decisiones fueron la ubicación de militantes del partido de gobierno y empresarios en las instancias de decisión, conjuntamente con grupos de presión organizados, algunos de ellos subordinados a los partidos, y la centralización de las decisiones estratégicas y cotidianas en la cúpula de la administración pública nacional, hasta asumir funciones propias del municipio” (Ochoa, 1997: 127).

El proyecto desarrollista estuvo acompañado en América Latina de propuestas de reforma en materia de gestión pública, especialmente a partir de los años sesenta, bajo la denominación de la administración para el desarrollo, sustentadas en principios weberianos. Se partió de la base de la existencia de obstáculos al desarrollo del modelo económico, en el funcionamiento del aparato público. Las propuestas de reforma administrativa en la región dieron lugar a la creación por parte de los gobiernos latinoamericanos, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a comienzos de los años setenta, cuya sede es Venezuela en reconocimiento a la importancia dada al proyecto desarrollista en el campo administrativo.

En Venezuela, las propuestas centraron la atención en la reforma integral de la macroestructura organizativa del Estado y los sistemas funcionales desde una perspectiva weberiana, buscando acercarse a la administración de los países desarrollados. Los intentos de reforma con esta óptica se iniciaron desde comienzo de los sesenta, sin embargo la propuesta más acabada se realizó a fines de la década, sin que lograra avances en la práctica. Estas propuestas no pasaron del nivel de proyectos, la práctica administrativa del aparato público vinculada a la economía por sustitución de importaciones continuó avanzando y aún persiste, al lado de prácticas tecnocráticas impulsadas en el contexto de la vinculación del Estado con el comercio internacional.

## 1.2. Neoliberalismo y gestión pública tecnocrática

En el contexto de agotamiento de la economía por sustitución de importaciones por los límites que tenía para el proceso de acumulación, surgen las propuestas neoliberales, las cuales son asumidas en Venezuela a fines de los ochenta a través del Plan Nacional conocido como el Gran viraje. El Estado Venezolano inicia la promoción de la economía de mercado sobre la base de principios neoliberales, fue un proceso que exigió cambios en todas las áreas de la vida social, incluso en el propio Estado que promovió dichos cambios. El proyecto neoliberal encontró resistencia de la población en sus inicios, sin embargo se impuso a lo largo de los noventa, período en el cual se dismanteló la economía por sustitución de importaciones, se avanzó en la reducción del aparato estatal, se realizaron cambios en las políticas públicas en casi todas las áreas de la vida social sobre la base del principio del mercado, en algunas más evidentes que en otras.

El advenimiento de una economía neoliberal trajo reformas en algunos espacios del aparato público, a diferencia del pasado, no fueron programadas integralmente, sino que han sido desarrolladas de modo selectivo. Se trata de un modelo que hemos llamado tecnocrático (Ochoa, 1996: 114-125), cuyas principales características son: a) El ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista, al poder de decisión, superando el rol

exclusivo de tareas de control en la dirección, b) Descentralización político-territorial como instrumento de eficiencia del Estado promotor de la economía neoliberal, lejos de ser instrumento de profundización democrática, c) Participación ciudadana en la ejecución de políticas, buscando la eficacia de la administración pública, sin participación que acerque a los ciudadanos al poder de decisión y control, d) Reducción y flexibilización del empleo, la reducción a través de la privatización, liquidación, transformación estructural y funcional de las instituciones y entre otras estrategias, el traspaso de funciones a ONGs; la flexibilización ha pasado por la subcontratación, contratación a tiempo parcial y temporalmente, es decir usando estrategias que hasta hace poco eran propias del sector privado, e) Sistemas de información sofisticados y complejos, a los cuales sólo tiene acceso la burocracia, el ocultamiento de la información es un rasgo fundamental del modelo tecnocrático, f) Administración de personal centrada en la eficiencia del personal para impulsar el proyecto económico neoliberal, la selección, la capacitación, el sistema de ascenso, ponen el acento en técnicas para la productividad, al margen de compromisos sociales, g) Renovada descentralización administrativa, debido a la incorporación de tecnócratas al proceso de toma de decisiones, h) Orientación hacia el ciudadano considerado como cliente y finalmente, entre otras características, i) Se propician sistemas de control burocráticos con incorporación de modernas tecnologías para el seguimiento a través de la pirámide intraburocrática.

En este modelo la eficacia, la eficiencia y la productividad son criterios que legitiman el modelo y se presentan como neutrales, ocultando que están diseñados para impulsar políticas economicistas, en cuanto dan prioridad al crecimiento de la economía, por encima de los problemas sociales y políticos. Se supone que el crecimiento de la economía trae automáticamente el derrame social, sin embargo la práctica ha demostrado que por el contrario la política y gestión pública neoliberal han contribuido al deterioro de las condiciones políticas, económicas y sociales de grandes sectores de la población.

La gestión pública tecnocrática tuvo un impulso a mediados de los setenta al implantarse en las empresas públicas desarrolladas con el boom petrolero, vinculadas al mercado internacional. Para entonces Pedro Tinoco, miembro de la burguesía que abogaba desde entonces por una apertura al mercado internacional, presentó un proyecto integral de reforma de toda las empresas públicas con perspectiva tecnocrática y si bien el proyecto no tuvo aprobación final, el modelo avanzó en las empresas vinculadas al mercado internacional (Ochoa, 1995).

El advenimiento de políticas públicas neoliberales a fines de los ochenta, brindó posibilidades a este modelo, ahora de modo renovado, alimentado de algunos de los planteamientos de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP se presenta en América Latina, el marco de los cambios hacia el neoliberalismo como una propuesta para la democratización, según el CLAD (1998:13), en su propuesta para la región, “La Reforma Gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad”. Las propuestas de este organismo de los gobiernos latinoamericanos, son: a) Profesionalización de la alta burocracia, b) La Transparencia, c) Descentralización de la ejecución hacia los gobiernos subnacionales, d) Descentralización administrativa, e) Un sistema de control que contempla

el control por resultados, el control de costos, el control por competencia administrada, es decir a través de la comparación de resultados entre instituciones públicas y privadas similares y el control social, f) La creación de dos tipos unidades administrativas autónomas: las del Estado y las no estatales, g) Orientación al ciudadano-usario y el respeto de sus derechos como consumidores.

En la práctica la gestión pública de la economía neoliberal como hemos visto, ha incorporado algunas de estas propuestas, otras, como el control social no superan este nivel. El advenimiento de nuevas reglas del juego en todos los planos, abre las posibilidades de impulsar un modelo de desarrollo alternativo y un estilo de gestión pública alternativo al tecnocrático en Venezuela.

## 2. Hacia un modelo de desarrollo alternativo: Del desarrollo sustentable al desarrollo endógeno

La búsqueda de un modelo alternativo al neoliberal, surge en el contexto de un rechazo por parte de numerosos sectores de la sociedad a este modelo, expresado en la rebelión popular conocida como el Caracazo y dos intentos de golpes de Estado al gobierno promotor de las medidas neoliberales, apoyados por grandes sectores de la población, lo cual se hizo evidente con el triunfo por la vía electoral de uno de los líderes del golpe.

A fines de los noventa con el advenimiento del gobierno de Hugo Chávez, se abre camino a un nuevo modelo de desarrollo sobre el cual se plasman algunos lineamientos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en 1999. La alusión al desarrollo sustentable como modelo orientador en el país queda plasmada en los artículos 123, 128, 305, 307, 310 y 326. En estos artículos se identifican sectores y procesos que deben ser orientados sobre las bases del desarrollo sustentable, el cual nunca se define en el texto constitucional, aunque en la exposición de motivos se deja ver que éste se concibe como un proceso en el cual “el uso de los recursos por parte de las presentes generaciones no comprometa el patrimonio de las futuras” (ANC, 1999:41).

Cuando se aprueba la constitución el desarrollo sustentable constituía, al menos a nivel propositivo, el modelo más conocido como alternativa al neoliberalismo. La definición generalizada sobre el desarrollo sustentable lo concibe como “aquél que garantiza las necesidades presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Brundtland, en Fuenmayor y Ochoa, 2004), se trata de una definición que ha sido objeto de múltiples críticas, entre ellas, el subjetivismo al identificar las necesidades (Beckerman en Fuenmayor y Ochoa, 2004) y la más aguda, nos dice que con el desarrollo sustentable se maquilla el capitalismo con la dimensión ambiental, como una nueva forma de oxigenar el proyecto capitalista (García en Fuenmayor y Ochoa, 2004). Las críticas han conducido a la realización de propuestas con nuevos contenido del concepto Desarrollo Sustentable, como alternativa a los modelos de desarrollo vigentes.

Es en este contexto que se incorpora en la CRBV el concepto de desarrollo sustentable, sin ser definido, sin embargo paralelamente la referida constitución sienta las bases de un desarrollo alternativo al neoliberalismo, a partir de las cuales se intenta construir en los

actuales momentos un modelo de desarrollo denominado endógeno, el cual aún no está claro en qué consiste.

Entre los principios, deberes y derechos plasmados en la nueva constitución que a nuestro juicio constituyen las bases de un modelo alternativo encontramos: Según el artículo 2 de la nueva carta magna, son valores a propugnar "... la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político". El tema de la participación y la justa distribución se encuentra a lo largo de la nueva carta magna. El Estado venezolano está por lo tanto obligado a cumplir y hacer cumplir estos principios, los cuales en su mayoría marcan profunda distancia con el neoliberalismo, en especial el principio de igualdad y solidaridad que contrasta con la defensa del individualismo y la competitividad.

Los derechos humanos, sociales, políticos, ambientales plasmados en la nueva constitución con un enfoque de prioridad al desarrollo y bienestar social, la obligación del Estado de garantizarlos y la condición de gratuidad asignada a algunos de ellos, condicionan la construcción de un modelo de desarrollo que sin duda es alternativo al neoliberalismo, cualquiera sea su nombre.

La incorporación en la carta magna de la obligación del Estado de promover y proteger la economía social en sus distintas expresiones, abre las puertas a una economía alternativa más allá de su consideración como estrategia de legitimación del capitalismo.

Sobre la base de este potencial de la nueva carta magna para la construcción de un desarrollo alternativo y en contexto del paro petrolero y económico de 2002-2003, el gobierno introduce un viejo concepto, el de Desarrollo endógeno, el cual también resulta altamente polémico al igual que el de Desarrollo sustentable por las distintas concepciones que de él se manejan. El punto de partida fue, según Lanz (2004) la tesis de Oswaldo Sunkel (1995) sobre el Desarrollo desde dentro, la cual según Sunkel (1995: 64), siguiendo a Pajnzylber, trata de "un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades específicas nacionales", tal estrategia, añade Sunkel (1995: 64-65), "no está orientada a priori hacia la satisfacción de la demanda final de consumo de los sectores de ingresos medios y altos ni prejuzga desde el inicio a favor de la sustitución de importaciones, que habría de llevar finalmente a un callejón sin salida. Deja abiertas las opciones para orientar esta industrialización desde dentro hacia determinados mercados internos y externos, en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial...En definitiva, un verdadero desarrollo nacional y regional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos naturales que la América Latina posee en relativa abundancia, en el aprovechamiento mensurado y eficiente de la infraestructura y capital acumulados, en la incorporación del esfuerzo de toda su población –en especial aquella relativamente marginada – y en la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano"

Sobre la base de estos planteamientos y las orientaciones del Plan de Desarrollo Económico Social y proyectos que de él se derivan, enmarcados en la búsqueda de cinco equilibrios (Económico, social, político, territorial e internacional) se iniciaron las discusiones sobre el

Desarrollo Endógeno en Venezuela en el 2003 (Lanz, 2004), enriqueciéndose la concepción de este modelo de desarrollo. Al respecto señala Lanz (2005: 2) “Oswaldo Sunkel es un neo-estructuralista, es como decir, alguien que plantea una concepción que no compartimos totalmente por sus raíces estructuralistas; incluso puede tener rasgos de industrialismo. En el enfoque de este autor no aparece la economía social ni la economía solidaria, ni la economía popular, lo sustentable, la sustentabilidad tampoco aparece claramente definida; el papel de la subjetividad es ignorada, porque ustedes saben que los estructuralistas no reconocen el papel central del sujeto”.

De este proceso surge una primera aproximación al Desarrollo endógeno que Lanz (2004) resume de la siguiente manera:

“a.- Se trata de dar cuenta de las particularidades regionales y nacionales potenciando sus fuerzas propias.

b.- Impulsar la transformación de los recursos naturales, construyendo cadenas productivas, eslabonando la producción-distribución y consumo.

c.- Aprovechamiento eficiente de la infraestructura y la capacidad instalada.

d.- Incorporación de la población excluida

e.- Adopción de nuevo estilo de vida y de consumo

g.- Desarrollo de nuevas formas de organización tanto productiva como social

h.- Construcción de redes productivas de diversos tamaños y estructuras tecnológicas como pueden ser las microempresas y cooperativas”.

En un documento posterior Lanz (2005) incorpora el tema de las formas de propiedad, distinguiendo cuatro: 1) La propiedad estatal, 2) La propiedad mixta (mezcla entre privada y estatal), 3) La propiedad privada y 4) La economía solidaria. La reivindicación de esta última es clave para atacar estructuralmente problemas de injusticias y desigualdades y avanzar hacia el desarrollo endógeno.

A esto hay que agregar que el desarrollo endógeno para el gobierno venezolano es un modelo que contempla la integración de los países latinoamericanos que buscan su independencia económica y tecnológica.

Son todos elementos que es necesario considerar en un proceso de construcción de la gestión pública para el desarrollo endógeno.

### 3. La gestión pública para el desarrollo endógeno: Necesidad, avances y obstáculos<sup>3</sup>

Se requiere de una gestión pública a lo largo y ancho del aparato público, capaz de formular y ejecutar políticas para construir el desarrollo endógeno, con esto queremos significar que todo el aparato público debe ponerse al servicio de este modelo de desarrollo, no se trata de que algunas instituciones sean endógenas y otras tecnocráticas o populistas, el reto es desarrollar los rasgos generales de la gestión pública para el desarrollo endógeno y los rasgos particulares para cada sector del aparato público.

---

<sup>3</sup> Un primera versión de estas propuestas se encuentra en la conferencia dictada en el primer Congreso Internacional de Gerencia

### 3.1. Sujetos de dirección con capacidad y compromiso para la transformación del país.

Como punto de partida la gestión pública para el desarrollo endógeno requiere que los distintos niveles de dirección del aparato público, sean asumidos por sujetos con compromiso y capacidad para la formación (formulación y ejecución) de políticas públicas para la construcción del desarrollo endógeno que ha de contribuir a la transformación del país en todos los órdenes.

No se trata de la profesionalización de los niveles gerenciales por sus méritos técnicos gerenciales como lo plantea la NGP, detrás de la cual se oculta la incorporación con estabilidad, de profesionales conservadores, con apariencia de neutralidad, tampoco se trata de sujetos miembros del partido de gobierno, lo que se requiere es de profesionales capaces de participar activamente por una parte, en la construcción de las políticas públicas que requiere el proceso de transformación y de construcción del desarrollo endógeno y por la otra en el seguimiento que garantice el avance de este proceso.

Es un requerimiento en todos los niveles de la dirección pública, tanto altos como medios, en todas las instituciones del Estado, centralizadas y descentralizadas y en todos los niveles político-territoriales.

A nuestro juicio, tómesese esto como hipótesis, se ha avanzado en la selección de los sujetos para los niveles de dirección con estos requisitos, especialmente en la cúpula del aparato público, de lo contrario no se hubiese iniciado y avanzado en la formación de políticas públicas transformadoras, favorece este avance la existencia de un marco constitucional y legal que marca pautas administrativas que deben acatar los niveles directivos, pero persiste la ocupación de cargos directivos por sujetos que declaran compromiso con el proceso de transformación pero que inconscientemente ejercen una práctica burocrático populista y otros una práctica tecnocrática. En ambos casos, estos directivos se constituyen en obstáculo al desarrollo de políticas públicas transformadoras. El ejemplo más claro es la industria petrolera, donde aún continúa vigente su tradicional dirección tecnocrática obstaculizadora de la aplicación de las nuevas políticas y donde también hoy tienen presencia, sujetos que asumen criterios burocrático-populistas.

La selección no es fácil por las siguientes razones: En primer lugar, se trata de modelos internalizados que se expresan en valores organizativos, los cuales cuesta desalojar ya que luchan por mantenerse, esto amerita formación socio-política y en segundo lugar existe una concepción neutral de la gestión en general y de la gestión pública en particular que limita atender la necesidad de construcción de una gestión pública para la transformación

### 3.2. Los criterios que han de orientar la gestión para el desarrollo endógeno

Como alternativa a los criterio burocrático-populistas centrados en el gasto público como instrumento de legitimación y crecimiento de la economía y el economicismo propio de la dirección tecnocrática, es necesario construir un estilo de dirección alternativo donde el centro sean el hombre con derechos, deberes, necesidades y demandas en todos los planos, esto pasa por sustituir los criterios clientelares utilitaristas de los ciudadanos y los

tecnocráticos que ocultan las relaciones de dominación, por principios que orienten la gestión hacia la efectividad y eficiencia social endógena.

La efectividad centra la atención en el impacto de las políticas públicas en la sociedad, la eficiencia considera el cumplimiento de los planes y la minimización de costos, lo cual no puede perderse de vista, por la tentación de disponibilidad de grandes recursos que es la situación de Venezuela en los actuales momentos, no considerar la eficiencia es perder de vista la necesidad de sustentabilidad que es parte del desarrollo endógeno.

### 3.3.Sistema de Participación ciudadana en la toma de decisiones en todos los niveles

A diferencia del modelo burocrático populista donde la participación es corporativa y del modelo tecnocrático donde los técnicos son los que acceden al poder, es necesario crear un sistema de participación que brinde la posibilidad a todos los ciudadanos de involucrarse en las decisiones que se toman en el aparato estatal a todos los niveles, si el desarrollo endógeno es un proceso que potencia las fuerzas propias, prevé incorporación de los excluidos, nuevos patrones de consumo y la promoción de la economía social, el centro de atención lo constituye el hombre, por lo tanto debe ser un sujeto activo en la construcción del modelo de desarrollo, lo cual debe comenzar por su participación en la formulación de políticas, tema tratado en aproximadamente 25 artículos de la CRBV (ANC, 1999) y en casi todas las leyes aprobadas en el marco de ésta.

Nadie puede imaginar, como dice Bobbio (1996: 62) “un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado permanente al pueblo teniendo en cuenta las leyes que son promulgadas en nuestro país cada año (Se refiere a Italia), leería preverse un promedio de una llamada al día”, por lo que es necesario crear un sistema viable de participación ciudadana en la toma de decisiones que considere la participación resolutoria y consultiva de todos los ciudadanos directamente o a través de la representación.

- a) La participación resolutoria en la definición de grandes políticas públicas que afectan la vida de todos los ciudadanos en el país, en un estado y en un municipio. La CRBV fue sabia al prever el referendo aprobatorio para algunas materias.
- b) La participación resolutoria a nivel subnacional (Estados y municipios) en la toma de decisiones operativas, a través de la representación de las comunidades organizadas. Al respecto se ha avanzado con la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública que dan capacidad de decisión a los ciudadanos, sin embargo en gran medida han estado impregnados de las prácticas clientelares y de cooptación política del pasado.
- c) La participación consultiva (no vinculante) en la definición de políticas que afectan a los distintos sectores de la vida social. Operativamente se trata de la consulta para la aprobación de leyes y planes que han de orientar los sectores e instituciones. Está previsto en la CRBV el referendo consultivo, la consulta popular y la consulta a los ciudadanos para la aprobación de las leyes. Esta última ha venido aplicándose pero aún no se han desarrollado los mecanismos que garanticen una participación importante, dos cuestiones hay que destacar como problemas: el tiempo de consulta y el medio a través del cual se consulta: Internet, al cual no tienen acceso grandes sectores de la población. Algunas experiencias de uso de encuentros personales con

las comunidades encontramos en la reciente elaboración del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología elaborado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, pero acompañado por tiempos que afectaron el aporte de las comunidades.

La participación resolutoria de todos los ciudadanos en grandes políticas, así como a nivel subnacional a través de la representación, acompañada de la consulta sistemática en la aprobación de leyes y planes debe ser complementada con un sistema de contraloría social que permita la vigilancia permanente, de lo contrario estaríamos en presencia de una concepción de la gestión pública, como un producto mecánico de las políticas públicas formalmente definidas.

#### 3.4. Sistema de Rendición de cuentas y control horizontal y vertical

La gestión pública es un proceso complejo que adquiere autonomía negándose al cambio, esto exige por lo tanto la realización de sistemas de control horizontal y vertical.

- a) Sistema horizontal: Presentación de cuentas a los otros poderes, en especial al poder legislativo y al poder ciudadano, acompañados de control por parte de los poderes receptores. Como dice Ugalde (2002), la rendición de cuentas a otros poderes previene desviaciones y evita concentración de poder. Constitucional y legalmente está establecido en Venezuela este tipo de rendición de cuentas (Ochoa et al, 2006) y es además el que históricamente ha sido contemplado, sin embargo en la práctica no pasa de ser un documento con actividades para cumplir una legalidad, tiene escaso potencial para el control por parte del poder receptor, el cual tampoco ha desarrollado sistemas evaluadores de rendición de cuentas, por lo cual se requiere crear condiciones para potenciar sus beneficios. La medición de resultados en relación a los objetivos y metas programadas es un criterio pertinente en este tipo de control.
- b) Sistema vertical intraburocrático: Se trata del necesario ejercicio de control de los niveles superiores a los inferiores, para evitar desviaciones de los planes, programas y metas por parte de la burocracia. Requiere rendición de cuentas del funcionario a los niveles superiores, estrategia planteada por Matus (1997). Es un tipo de control muy necesario en tiempos de cambio por cuanto el funcionario público tiende a aferrarse a viejas políticas y prácticas que obstaculizan el proceso de transformación. El control intraburocrático no sólo debe considerar los resultados, sino también el proceso a través del cual éstos se logran, no con una perspectiva de apego a lo establecido sino como una forma de construir procesos para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los funcionarios, teniendo en consideración la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo.
- c) Contraloría Social. Es un sistema de control vertical a través del cual los ciudadanos vigilan la formulación de políticas y su implementación, en función de sus necesidades y de los planes, programas y proyectos aprobados. Teniendo en consideración que la participación directa de todos los ciudadanos en la toma

de decisiones sólo es viable eventualmente y que la participación representativa no da posibilidad a todos los ciudadanos, es necesario promover la contraloría social que brinde posibilidades a todos los ciudadanos. Se trata de un proceso que es necesario construir en toda transformación en beneficio de las grandes mayorías, pasa por la creación de condiciones en el aparato estatal, particularmente de acceso a la información, así como de la sensibilización de la burocracia sobre este requerimiento. Pasa también por la creación de condiciones técnicas, políticas y culturales en la población. La medición de impacto en la satisfacción de las necesidades de la sociedad es un criterio clave en el ejercicio de la contraloría social. La contraloría social se promueve actualmente en Venezuela, pero lejos está de tener las condiciones deseables, quizás el mayor problema es que es promovida por las propias instancias a controlar, con el consecuente riesgo de cooptación del proceso. Existen condiciones legales en el país que favorecen un ejercicio de control con cierto grado de autonomía, se trata de la obligación que tienen los órganos de la Contraloría General de la República, perteneciente al poder ciudadano, de promover el control social, lo que se necesita es avanzar en la construcción de este proceso en el marco de la ruta hacia la transformación. La creación de condiciones legales efectivas ha sido preocupación de algunos autores. O'Donnell (2001:7) señala que el mantenimiento de algunos derechos “requiere más que reglas legales que los promulguen. Requiere también la efectividad de un sistema legal, una red de normas legales y de instituciones legalmente autorizadas que, al menos en términos de los derechos, los aplique consistentemente en el territorio de un estado”.

### 3.5. Transparencia y derecho a la información para el ejercicio del Control Social

La transparencia que en el discurso está muy de moda en los actuales momentos y es una de las propuestas del paradigma de la NGP, constituye una necesidad en todo proceso de transformación en beneficio de las grandes mayorías sociales. Significa como dicen algunos autores (Ugalde, 2002), es la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”.

Hernández (s/f) identifica las siguientes ventajas de la transparencia y la rendición de cuentas:

- 1) “Volver pública una gran cantidad de información, genera beneficios de clara utilidad social...entre más transparente sea una institución de gobierno, más sencillo resulta para la ciudadanía revisar e incluso controlar el comportamiento de los servidores públicos”.
- 2) “Rendir cuentas significa que los funcionarios públicos están obligados a informar a la ciudadanía de los actos que llevan a cabo... se informa sobre una buena parte de lo realizado”.
- 3) “...ayuda a combatir la corrupción, incrementa la inversión extranjera y contribuye a un mayor empoderamiento de la ciudadanía”.

Con la transparencia tienen acceso “todos” los ciudadanos, el entrecomillado tiene que ver con las dificultades que tiene la mayoría de la población para tener acceso a los sistemas de información electrónicos que son los utilizados para exhibir transparencia. La transparencia es un principio constitucional en Venezuela al igual que la rendición de cuentas. Un gran esfuerzo se realiza en Venezuela en torno a la apertura de páginas web en los distintos ministerios, no sucede igual con los niveles subnacionales, en los cuales el atraso en este sentido es evidente, sin embargo ese esfuerzo está lejos de suministrar información que sirva de base para el ejercicio de la contraloría social, es necesario avanzar en la construcción de un sistema de transparencia que potencie la contraloría social.

La transparencia requiere ser acompañada del derecho a la información que se produce en el aparato público, cualquier sistema de transparencia por perfecto que sea, deja vacíos que pueden frenar el ejercicio de la contraloría social, de allí la necesidad de este derecho que está previsto en la CRBV, pero que en la práctica se niega, como investigadores del área de la gestión pública nos tropezamos todos los días con obstáculos, especialmente en los niveles subnacionales.

### 3.6. Descentralización participativa y coordinación cooperativa en la organización del aparato estatal

Frente a la centralización y relaciones débiles entre instituciones propias del modelo burocrático populista y la descentralización sin participación de la gestión pública tecnocrática, es necesario construir un modelo de descentralización participativa, se trata concretamente del traslado de competencias a los niveles subnacionales de gobierno, en especial al nivel municipal, pero con participación resolutoria y consultiva de los ciudadanos y un sistema de control que considere la contraloría social, tal como lo hemos planteado en páginas anteriores. Se ha avanzado formalmente pero la práctica está lejos de que este sistema se convierta en un modelo alternativo.

La gestión pública para el desarrollo endógeno requiere la construcción de relaciones de coordinación y cooperación intra-estatales y con los demás países con proyecto transformador. La coordinación es una necesidad entre gobiernos territoriales, pero también constituye un requerimiento a lo interno de cada gobierno, la lucha por el protagonismo, por los recursos y más recientemente por la defensa de proyectos políticos, son motivos de desencuentro a lo interno del aparato estatal, con los consecuentes efectos en costos y alejamiento de las políticas y planes previstos.

Frente a las propuestas de competencia administrada de la NGP, la falta de coordinación dice Nuria Cunill (2005), es uno de los grandes problemas del aparato público latinoamericano, consideramos que en Venezuela se ha avanzado en la coordinación, sobran los ejemplos, quizás el más relevante es el Plan Bolívar 2000, a través del cual numerosas instituciones llevan adelante la compleja tarea de saldar la deuda social en diversas materias, el gran problema a nuestro juicio es la interferencia de relaciones competitivas propias del modelo tecnocrático y relaciones clientelares propias del modelo populista. Otro ejemplo lo constituyen las redes promovidas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Construir relaciones de coordinación y cooperación es una tarea a realizar de inmediato, aunque sus logros serán evidentes a largo plazo porque se trata de poner en funcionamiento una nueva cultura, lo cual no se hace por decreto, se requiere conformar procedimientos que presionen por nuevas formas de coordinar y además procesos de capacitación para modificar la vieja cultura.

### 3.7. Administración de Personal para la transformación

Uno de los problemas más difíciles de resolver en un proceso de transformación estatal es el de la administración de personal, lo cual se pierde de vista con frecuencia por lo que se asumen prácticas reproductoras de modelos de gestión pública que se quieren superar, especialmente del tecnocrático en razón de su connotación de modernizador (Ochoa, 2000)

La administración de Personal para la transformación debe abordar con mucho cuidado el tema de la capacitación, debe ser vista no sólo como una estrategia para la formación técnica, sino también para el cambio de valores sin ideologizar, para lo cual es necesario la capacitación crítica y constructiva, lo cual requiere superar la formación centrada en el modernismo y ampliar el espectro de conocimientos, así como aplicar estrategias pedagógicas alternativas. El desarrollo endógeno exige creatividad no sólo de la sociedad, sino también y muy especialmente, de los funcionarios públicos a fin de que puedan contribuir a la formación de políticas públicas transformadoras.

La administración de Personal para la transformación, requiere de métodos de reclutamiento y selección que permitan descubrir los hombres y mujeres que tienen potencial para realizar aportes al proceso de cambio. La tendencia a escoger el más cercano porque es el que conocemos debe ser superada por procedimientos que den oportunidad a quienes no teniendo acceso al poder tienen un gran potencial para contribuir.

La administración de personal para la transformación requiere superar tendencias tecnocráticas de organización del trabajo que para reducir costos, privatizan y traspasan funciones a ONGs, contribuyendo así al deterioro del trabajo, a la inestabilidad laboral, a la pérdida del derecho a la organización sindical con consecuencias en la baja creatividad y productividad del trabajo. La solución no es reducir los costos laborales, esto atenta contra los principios del desarrollo endógeno centrados en el hombre, tampoco se puede dar continuidad a prácticas clientelares a través de las cuales los funcionarios públicos abusan de las condiciones de estabilidad laboral y de ausencia de controles.

Es necesario crear sistemas de organización del trabajo que promuevan condiciones dignas de trabajo, estabilidad, creatividad y productividad para la transformación. Dos cuestiones son fundamentales en la construcción de formas de organización del trabajo alternativas: la participación en los procesos de decisión y sistemas de evaluación que midan el cumplimiento de los deberes y aportes a la transformación del país.

El tema de la administración de los funcionarios públicos es altamente complejo e involucra numerosas variables que por razones de espacio no hemos abordado en este trabajo.

#### 4. A modo de conclusión

El Estado venezolano intenta construir desde el 2003 un modelo de desarrollo que denomina endógeno, el cual incorpora lo sustentable que es el concepto que define el modelo de desarrollo en la nueva constitución. La oposición al modelo de sociedad plasmado en la CRBV ha sido el motor para la búsqueda de este nuevo modelo de desarrollo llamado endógeno que es superior a nuestro juicio a lo que se conoce como desarrollo sustentable. Asistimos hoy a este proceso, todos los venezolanos somos de alguna manera actores de este proceso, algunos contribuyendo a su fortalecimiento, otros debilitándolo, una cuestión importante en este momento es involucrarse conscientemente a fin de poder realizar aportes, como parte de lo cual las críticas son necesarias.

Si el Estado es el promotor de este modelo de desarrollo estamos en presencia de cambios importantes en una dimensión del Estado: las políticas públicas, concretamente las formales, las cuales encontramos en la constitución, en las leyes, programas, proyectos etc. y son producto de procesos del proceso de formulación de políticas que hemos dicho es un componente de la gestión pública, ha sido un proceso complejo que pasó por una Asamblea Nacional Constituyente y por la concesión de poderes extraordinarios al Presidente para aprobar cerca de 50 leyes, pero es un proceso que aún no termina, porque el modelo se está construyendo, por lo tanto requiere de aportes para la definición de este componente de la gestión pública, sobre lo cual hemos hecho algunas propuestas en este trabajo, destacando el potencial que la constitución y esas leyes tienen para su avance.

El otro componente de la gestión pública, por cierto difícil de separar, por lo que usamos el concepto de formación de políticas públicas de Alvarez (1992) para comprender las políticas públicas en la realidad, es el de implementación, es decir los procesos que dan lugar a una política real. En uno y otro componente el Estado venezolano hace esfuerzos por construcción de gestión pública en general para la superación del neoliberalismo y en particular para el desarrollo endógeno. Es un proceso que lucha con el viejo estilo burocrático populista al servicio del modelo de sustitución de importaciones de la CEPAL y de la democracia representativa con todas sus desviaciones clientelares y lucha también con el modelo tecnocrático y su apariencia neutral por lo que es más difícil de vencer.

Se requiere a nuestro juicio que el Estado venezolano asuma más allá del discurso la construcción del modelo de gestión pública que requiere el desarrollo endógeno, esto no puede continuar a las iniciativas dispersas y selectivas de las distintas instituciones, como lo ha hecho el neoliberalismo, detrás de lo cual no hay anarquismo, sino por el contrario están los multilaterales con sus recomendaciones, financiamientos etc. Se requiere a nuestro juicio de creación de directrices generales y un sistema de seguimiento para abordar integralmente la transformación de la gestión pública venezolana, para una nueva sociedad y un nuevo Estado.

#### Referencias bibliográficas

Álvarez D., Angel E. (1992). Análisis de Políticas Públicas. Publicaciones del CLAD. Caracas

Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). 1999. Caracas.

Bobbio, Norberto (1996). **El Futuro de la democracia**. Fondo de Cultura Económica. México.

CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD. Caracas.

Cunill Grau, Nuria (2005). Intervención en Panel del X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile.

Fuenmayor, Nila del Carmen y Ochoa Henríquez, Haydée (2004). Desarrollo Sostenible y Economía Social en Venezuela. Trabajo presentado en el II Congreso Internacional de Gerencia. Maracaibo. Venezuela

Lanz Rodríguez, Carlos (2004). El Desarrollo Endógeno y la Misión Vuelvan Caracas. Documento. Caracas.

Lanz , Carlos (2005). La propuesta del desarrollo endógeno tiene que partir de otros valores, de otra concepción de la economía, de lo social, de lo político. Intervención realizada en Foro realizado el 5 de octubre de 2004 en Caracas. Texto en: [www.laberinto.uma.es](http://www.laberinto.uma.es) . Consulta realizada el 1-3-05.

Matus, Carlos (1997). Los tres cinturones del gobierno. Gestión, organización y reforma. Caracas. Fondo Editorial Altadir.

O'Donnell, Guillermo (2001). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. En **Revista de Reflexión y Análisis Político**, N° 7, Buenos Aires.

Ochoa Henríquez, Haydée (1995). Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela. EDILUZ. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela

Ochoa Henríquez, Haydée (1996). Tendencias Tecnocráticas del Aparato Público Latinoamericano. Estudios Latinoamericanos. Nueva Epoca. Año III No. 5, enero-junio. UNAM. México.

Ochoa Henríquez, Haydée, López Valladares, Mirtha y Rodríguez, Elizabeth (1996). Administración Pública y Populismo en Venezuela. En: Revista Venezolana de Gerencia. Año 1 No. 1. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela

Ochoa Henríquez, Haydée (1997). La Reforma de la Administración Pública en Venezuela. Proyectos y Realidad. Gestión y Política Pública. Vol. VI, Número 1, México.

Ochoa Henríquez, Haydée (2000). Modernización de la Administración de Personal en el aparato público venezolano. En Revista Venezolana de Ciencias Sociales. Vol. 4 No. 2. UNERMB. Cabimas. Venezuela

Ochoa Henríquez, Haydée (2002). La Nueva Gestión Pública que necesita América Latina. Conferencia dictada en el acto de clausura del I Congreso Internacional sobre Gerencia en América Latina. 14 al 17 de mayo. Maracaibo. Venezuela.

Ochoa Henríquez, Haydée, Montes de Oca, Yorberth y Henríquez, Deyanira (2006). Rendición de Cuentas en el nuevo marco institucional venezolano. Documento. Maracaibo. Venezuela

Sunkel, Oswaldo (1995). Del Desarrollo hacia adentro al Desarrollo desde dentro. En: El Desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. CEPAL. Fondo de Cultura Económico. México.

Hernández Valdez, Alfonso (s/f). **La transparencia de las instituciones y las instituciones de la transparencia.** En <http://www.mexicanadecomunicación.com.mx/Tables/RMC/rmc95/cuentas.html>. Consulta realizada el 19-12- 2005.

Ugalde Luis (2002). **Rendición de cuentas y democracia.** El caso de México. Instituto Federal Electoral. México.