



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
(CEPSAL)
MAESTRIA EN CIENCIAS POLÍTICAS

LA PARTIDIZACIÓN VS PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN VENEZUELA: 1999 – 2016

Trabajo de Grado como requisito para optar al título de Magister Scientiae en Ciencias
Políticas

Autor: Fabiana N. Romero M.

Tutor: Msc. Freddy J. Márquez R.

Mérida, Noviembre de 2017

C.C. Reconocimiento

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA (CEPSAL)
MAESTRIA EN CIENCIAS POLÍTICAS



LA PARTIDIZACIÓN VS PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN VENEZUELA: 1999 – 2016

AUTOR: Fabiana Nazaret Romero Morocoima

C.I. N° (V) 17.455.965

RESUMEN

La presente investigación es un estudio analítico–reflexivo que pretende comprender como la partidización ha influido dentro de la Administración Pública en Venezuela específicamente desde el año 1999-2016, con la reforma de la constitución de 1961, y la puesta en escena de una nueva carta magna en el año de 1999. Entre algunos ejes temáticos a ser considerados dentro de esta investigación se encuentra el socialismo del siglo XXI, la creciente participación ciudadana, la profesionalización, la nueva gestión pública, la gobernabilidad, así como los numerosos cambios y transformaciones en la forma de hacer y concebir la política, el surgimiento de una nueva elite de corte cívico-militar izquierdista, en una búsqueda por tratar de comprender los altos grados de incertidumbre, desesperanza, apatía, desorganización que atraviesa el país, así como una caída aplastante de los distintos sectores económicos en Venezuela y como pudiera concretarse una relación de eficiencia y eficacia entre la partidización vs profesionalización y buena gestión de la Administración Pública Nacional, así como los criterios básicos para optar por el buen gobierno de acción. Para ello se hace un análisis de las distintas leyes que regulan la administración pública, tomando como referencia normativa principal la constitución de 1999.

Palabras claves: Gobernabilidad, eficacia, eficiencia, calidad, gestión, partidización, profesionalización, gobernanza.

INDICE

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

INTRODUCCION

CAPITULO I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1- Marco teórico - metodológico de la partidización versus profesionalización en la Administración Pública de Venezuela desde el periodo tradicional moderno a la situación actual.....	5
1.2- Planteamiento del problema.....	8
1.3- Justificación del problema.....	11
1.4- Objetivos.....	14
1.5- Nociones generales de la Administración Pública e influencia de la partidización vs profesionalización en Venezuela.....	14

CAPITULO II: LA PARTIDIZACIÓN VERSUS LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA EN SU SITUACIÓN ACTUAL

2.1- Evolución de la Administración Pública nacional tradicional a la situación actual.....	16
2.1.1- <i>La Descentralización político – territorial a la auto - concentración administrativa</i>	20
2.2- La intervención de la partidización en los asuntos gerenciales de los entes públicos.....	22
2.3- Profundizando sobre profesionalización del funcionariado en la Administración Pública en Venezuela en su situación actual.....	24

1.3.1- Importancia de la profesionalización e institucionalidad con eficiencia en la Administración Pública Nacional.....	33
---	----

2.4- Avances y contradicciones actuales del funcionariado en la Función Pública Nacional.....	38
---	----

2.5- Normativa vigente que regula la organización del funcionariado en el marco de la Administración Pública Nacional.....	40
--	----

CAPITULO III: ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BUEN GOBIERNO DE ACCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

3.1- La programación de la gestión de calidad en la Nueva Gerencia de la Modernidad en Venezuela.....	43
---	----

3.2- La Nueva Gestión Pública como rediseño organizacional - gubernamental y la gobernanza de la Administración Pública Nacional.....	46
---	----

3.3- La evaluación de desempeño en base a indicadores competitivos, transparencia y rendición de cuentas en las acciones ejecutadas.....	51
--	----

3.4- Recomendaciones y Contribuciones académicas como propuesta en el marco del avance tecnológico y de las comunicaciones para aumentar niveles de eficacia y eficiencia en los entes gubernamentales de la Administración Pública Nacional.....	57
---	----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

La presente investigación es un estudio analítico-reflexivo que pretende comprender como la partidización ha influido de forma negativa o positivamente en la Administración Pública en Venezuela desde el pasado reciente. Al respecto, se parte de la idea de una función pública profesional, eficaz y eficiente como uno propósito constante para cualquier sociedad con valores democráticos.

Ahora bien, en el análisis no se desconoce la situación que se presenta en esta materia desde hace tiempo en Venezuela, por lo que se hace necesario una síntesis histórica de la partidización y su influencia en la profesionalización del sector público, destacándose la propuesta que se hiciera el 29 de septiembre de 1989, a través de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), cuando se presentó a los sectores políticos y al gobierno nacional las directrices donde se planteaba hacer respetar los principios, normas, estrategias y prácticas administrativas que tenían como meta la profesionalización de los niveles directivos del sector público. De igual modo en dicho documento se planteaba el apoyo al establecimiento de un Instituto de Alta Dirección Pública, que garantizara la formación de gerentes y directivos eficientes. Esta propuesta fallo debido a que los partidos políticos no suscribieron el acuerdo, y se desperdició esta oportunidad para el mejoramiento de la Administración Pública Nacional.

En otras palabras, el tema de la reforma de la Administración Pública se agudizó desde la etapa que empezó precisamente el declive del sistema democrático puntofijista en Venezuela y de allí, es de donde se incluyen nuevas modalidades con el objetivo de mejorar algunas estrategias planteadas y concretamente reflejadas en múltiples demandas que no lograron ser cumplidas y por ende la Administración Pública del país entro en crisis; puesto que era evidente que la partidización del momento influyó negativamente en los mecanismos administrativos de las grandes directrices del país perdiendo el rumbo de manera profunda de los planes de desarrollo que se tenían planteados en dicho contexto.

De lo anterior es la importancia por desarrollar la investigación en las principales líneas en que se constituye la partidización vs profesionalización de la Administración Pública y establecer los principales niveles que han influido de alguna forma en el marco de la institucionalidad en el marco del Estado - nación; los cuales son clave para esta investigación,

comprendiendo que dichos niveles han conformado lineamientos específicos con la finalidad de desarrollar el proceso de selección de los funcionarios en la Administración Pública y como se concreta la estructuración de la misma en la actualidad.

Es necesario agregar, que en la actualidad Venezuela está en medio de una crisis política, económica y social, difícil de entender ante los grandes recursos con que cuenta el Estado – Nación; sin embargo cabe señalar que a partir de 1999 comienzan a suscitarse en Venezuela, numerosos procesos de transformación que determinan un giro en el destino de las grandes directrices nacionales, y es precisamente ese proceso de transformación en el marco de la Administración Pública el que se pretende analizar en esta investigación, contrastando lo que la Carta Magna de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece, junto a la ley de la Administración Pública, con la realidad contradictoria de las instituciones y del sentir político con los que cuenta el país.

Por otra parte en cuanto al tema de la Partidización de la Administración Pública, en los actuales momentos aún siguen los viejos vicios que se han contraído del pasado y se ha agudizado la situación con nuevos lineamientos radicales de tipo cívico – militar; ya que a lo largo del proceso político en Venezuela en los actuales momentos se ha profundizado los referidos vicios de cómo se han venido obteniendo el acceso a los distintos cargos públicos, denominando a dicha situación contextual el *sistema botín*, por lo que se hace necesario el estudio de *la Partidización versus Profesionalización de la Administración Pública en Venezuela de 1999 hasta los actuales momentos*, lo cual puede servir como contribución a la disertación académica y la posibilidad de alternativas en cuanto a la problemática planteada a nivel práctico.

En síntesis, el éxito de una Nación depende del funcionamiento de sus instituciones, de ello la importancia de que exista una buena gestión por parte de los funcionarios públicos que tienen bajo su cuidado las instituciones. Por ello es necesario resaltar, que la pérdida de institucionalidad de las instituciones sea también un eje temático a tratar, y como la misma repercute en el proceso de profesionalización, o si la misma obedece a particularismos políticos, o si es un producto como tal de la partidización de la Administración Pública Nacional; pues al respecto también es necesario agregar que la calidad institucional de los gobiernos se evidencian en la medida en que su población vive con justicia, seguridad, y

estabilidad institucional y financiera. En otras palabras, sin la calidad institucional de los gobiernos no es factible tener una eficacia en la calidad institucional y sin calidad institucional se dificulta la conjugación de la eficiencia con los verdaderos valores democráticos, la coexistencia entre el bienestar individual y el bienestar colectivo; así como también la cooperación necesaria entre las esferas privada y pública.

En concreto, el progreso de una sociedad no depende solo de la riqueza de los recursos naturales con los que se cuenta como es el caso de Venezuela; sino de la calidad institucional de los gobiernos que manejan esos recursos, y por ende ejercen un control directo e indirecto sobre con el resto de los sectores de la sociedad, por lo cual es la importancia del tema de investigación y de los diferentes ejes temáticos que lo constituyen, los cuales pueden repercutir negativa o favorablemente sobre las dinámicas de las acciones emprendidas en el marco de la Administración Pública Nacional.

Dentro de la presente investigación la estructuración queda fundamentada por tres capítulos interrelacionados, por tales razones:

I.- Dentro del **primer capítulo** se analiza todo lo referente al marco teórico conceptual concretamente referido al tema de la partidización versus profesionalización de la Administración Pública en Venezuela desde 1999 hasta los acontecimientos actuales.

II.- Luego consideramos pertinente un **segundo capítulo** donde se expone ampliamente las incidencias existentes en el marco del tema de la partidización versus profesionalización de la Administración Pública en Venezuela desde 1999 hasta los actuales momentos; donde subyacen una gran cantidad de factores determinantes que son relevantes a ser investigados.

III.- Finalmente se hace necesario un **tercer capítulo** donde se sintetiza posibles alternativas para el mejoramiento del buen gobierno y cómo se puede concretar una relación de indicadores de organización responsables en el marco de la eficiencia entre partidización versus profesionalización y la Nueva Gerencia Pública de la Administración Pública Nacional; con miras de profundizar en la construcción del buen *Gobierno de acción* de acuerdo a parámetros como la programación de gestión de calidad y mejora continua, el rediseño organizacional, la evaluación del desempeño con base en indicadores competitivos,

transparencia y rendición de cuentas en las acciones ejecutadas. Son algunas de las alternativas innovadoras que se están aplicando en la Administración Pública de diversos países con un gran éxito, lo que les ha permitido aumentar considerablemente sus niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, todo ello en beneficio final de la sociedad para con quien están comprometidos a prestar sus servicios.

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1- Marco teórico – metodológico de la partidización versus profesionalización en la Administración Pública de Venezuela desde el periodo tradicional moderno a la situación actual

Son diversos los componentes teóricos que en el marco de la evolución del tema sobre la Partidización y la Profesionalización de la Administración Pública en Venezuela manifiestan posiciones críticas de análisis. Sin embargo para efectos de esta investigación se puntualizan algunos hitos importantes desde el periodo tradicional moderno como las referencias que sirven de precedentes desde la Carta Magna (1947) donde se dispone tecnificar las labores del funcionarios públicos a nivel nacional; en consecuencia dicha Constitución en su artículo 90, establecía que un estatuto debía regir las relaciones de los funcionarios con el Estado, así como las normas de ingreso, de ascenso, de traslado, de suspensión y de retiro en la Administración, la corta duración de esta constitución no permitió que se consolidara dicha propuesta.

Posteriormente después de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez y contextualmente establecida la normativa de las nuevas directrices por lo debía regirse la Administración Pública Nacional y ratificando los parámetros que ya se habían establecido desde 1947, la Constitución de 1961 establecía en su Artículo 122 que:

La Ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo.

De igual manera a mediados de la década del ochenta y particularmente en 1986, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) proyectó un conjunto de directrices en el área de recursos humanos, dentro de los cuales es necesario destacar el Proyecto presentado con miras a mejorar la Profesionalización de los Niveles Directivos y

Supervisores en el Sector Público Nacional (Véase: Proyecto del Acuerdo de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público, 1986).

Lo anteriormente reflejado, demuestran las deficiencias que existían en las capacidades gerenciales imprescindibles para dirigir las instituciones de la Administración Pública, y es por esas mismas razones que la COPRE presenta a los partidos políticos, un *Proyecto de Acuerdo*, que establecería el desarrollo en el tiempo de sistemas de personal para gerentes del sector público, con el objetivo de alcanzar equipos directivos y supervisores idóneos al cargo, con estabilidad laboral e independencia intelectual, lo cual brinda autoridad cabal en el ejercicio del cargo y recursos, dotados de una preparación tecnológica de alto nivel, coherentes con los objetivos y políticas de la institución y plenamente identificados con los grandes problemas socioeconómicos y objetivos políticos de la nación.

Hechos que en los actuales momentos dicha situación se ha agravado al punto de entrar en una situación de crisis sin precedentes en el marco histórico y sociopolítico de la administración Pública e institucionalidad del país. Por lo tanto, se afirma de entrada que la situación práctica operativa actual de la Administración Pública Nacional e institucional es deficiente; también es necesario afirmar que desde el punto de vista de la normativa vigente, la Constitución de 1999 introduce algunos cambios importantes en relación con el régimen de los funcionarios públicos, al prever los principios para el establecimiento de un *Estatuto de la Función Pública* más que para la Carrera Administrativa a diferencia de la carta magna de 1961.

En otras palabras, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone que la ley debe establecer un Decreto con Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios de la Administración Pública como mecanismo formal irrefutable el cual debe incorporarse de manera inmediata para defender la seguridad social plena del funcionario público.

Además remite a la ley para determinar las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos para ejercer sus cargos. Entendiendo además, que dichos cambios

perfila un rango general relacionado a los cargos de los órganos de la Administración Pública los cuales deben postularse como cargos de carrera, exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la Ley.

En términos generales, cualquier ingreso del funcionariado público a cargos de carrera deben realizarse mediante concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia con los respectivos parámetros de ascenso respectivos previamente sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, traslado, suspensión y retiro los cuales deben ser de acuerdo al desempeño de calidad de los funcionarios activos.

Particularmente merece referir lo que establece la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela del jueves 11 de julio del 2002, Nro. 37.482 al insertarse la Ley del Estatuto de la Función Pública, la cual fue aprobada por la Asamblea Nacional el 09 – 07 - 2002 y publicada en Gaceta el mismo día. En concreto, el Decreto con Fuerza de Ley indudablemente fue truncado puesto que establecía la desaparición de la gestión conciliatoria existente en el régimen de la Ley de Carrera Administrativa, la voluntad de regular la contratación limitándola al ejercicio de tareas específicas a un tiempo determinado y que no fueran propias de los funcionarios de carrera, la capacitación del personal, la supeditación de la estabilidad al ejercicio cabal del cargo, la creación de la Escuela Nacional de Gerencia Pública, la regulación de las situaciones administrativas incorporando los aspectos derivados de la descentralización administrativa, entre otras. Por lo que este Decreto con Fuerza de Ley sobre el Estatuto de la Función Pública nunca entró en vigencia.

Por los anteriores referentes de análisis-reflexión, es indudable la intersubjetividad que ha existido para formalizar los criterios consensuales de la profesionalización del funcionariado de la Administración Pública Nacional, denotándose de inmediato una serie de criterios contradictorios con los cuales la partidización (gobierno) ha influido negativamente en la trayectoria de profesionalización del funcionariado dentro de los entes gubernamentales, y por ende ha desmejorado tremendamente la calidad de la institucionalidad de las instituciones públicas y hasta ha ejercido presiones un tanto mal intencionadas sobre las

instituciones privadas generando un caos gerencial en el país; destacándose altos grados de incertidumbre, desesperanzas, apatía sociopolítica, los cuales son aspectos muy desagradables en el desarrollo de servicios y del bienestar de la base de cualquier sociedad específica en el marco de lo que debería ser una definirse propiamente la consecución de una verdadera Administración Pública Nacional.

1.2- Planteamiento del problema

En relación al tema planteado es imprescindible relacionar algunos puntos esenciales, que sirvan de conductores y sustente el eje central de la investigación; al respecto se puede decir, que en los últimos años se ha venido desarrollando un vigoroso debate internacional sobre la *calidad de la democracia* mayormente referido a la situación de América Latina, donde persiste una diversidad de caracterizaciones sobre los llamados *regímenes políticos híbridos*, los cuales son caracterizados por la combinación de algunos rasgos tradicionales propios de los regímenes burocráticos autoritarios de décadas pasadas que eran una mezcla variada de regímenes democráticos mixtos. Es de estas características, que el régimen venezolano instaurado desde 1999 hasta la actualidad, ha sido una destacada referencia acerca de estos modelos híbridos en América Latina y ello ha dado lugar a distintas reflexiones sobre el tipo de caracterización que mejor se adapta a este caso nacional y dentro de este contexto especialmente al modo de regir los destinos de la Nación a través de la Administración Pública Nacional.

En este orden de ideas, el tema hace referencia a un estudio de tipo documental específicamente sobre *la Partidización versus Profesionalización de la Administración Pública en Venezuela desde 1999 hasta los actuales momentos* donde se han venido dando una serie de cambios y transformaciones a nivel social, económico, y político, con la introducción de lo que se denomina *el socialismo del siglo XXI*, que es la palanca clave de los nuevos escenarios institucionales del Estado con miras de profundizar la Emancipación de la Democracia, y al individuo hacia estándares mejores de la Suprema Felicidad posible con una orientación más “humanista” en la teoría.

Esta nueva perspectiva “humanista” lo que prevé es la orientación del Estado–Nación venezolano en ideales propios de una corriente de pensamiento socialista surgidas desde las

bases de la repolitización y reeducación del venezolano y de las instituciones públicas que conforman la Administración Pública Nacional, mediante la creación de nuevos entes gubernamentales no prescritos desde el mismo precepto constitucional como el llamado *Ministerio de las Comunas* que busca orientar a la sociedad a una corriente política a fines con los valores enunciados por el nuevo liderazgo protagonizado por los actores políticos que se posicionan en el poder, siendo su principal líder el fallecido mandatario Hugo Rafael Chávez Frías.

En todo caso, el punto de partida de la investigación es a partir de los cambios suscitados desde 1999 con la reforma de la Constitución del Estado venezolano, y por consiguiente de la Administración Pública que lo conforma, observando además la hipertrofia normativa que desde los mismos principios constitucionales han servido de referencia con relación a la incongruencia de las leyes que regulan la Administración Pública, y de forma específica la función pública nacional. Pues la Administración Pública en Venezuela, está sujeta a cambios jurídicos que dictaminan la forma de organización de las instituciones del Estado.

En otras palabras, desde la óptica de la democracia participativa, se crea un precedente de la participación ciudadana con miras a regir el destino sociopolítico del país; con las respectivas repercusiones institucionales que han tenido que crear mecanismos destinados a sensibilizar a la población hacia la defensa de sus derechos, con la diversidad de implicaciones negativas en el marco de la noción de ciudadanía que han sido evidentes en los cambios y transformaciones que se han venido suscitando en el modo distinto de concebir la política, siendo reactivada su participación no solo en las calles, sino en las instituciones creadas por el Estado para asegurar la marcha del país según las pretensiones e intereses de lo que se considera como el socialismo del siglo XXI.

No obstante, la participación ciudadana en la organización del Estado actual, ha conllevado ínsito a una politización más elevada institucional conjuntamente con una partidización de toda su estructura, que ya estaba presente en Venezuela, pero que tiende agravarse y profundizarse en la actualidad como ya se ha mencionado. Entendiendo además que uno de los problemas más contradictorios de esta situación, no es que la partidización sea algo nuevo que surge con el llamado chavismo, sino que es una situación que ha estado

presente en la tradición venezolana, caracterizada por el padrinaje político, con el cual se suele obtener la mayor parte de los cargos de los funcionarios públicos; sin embargo ahora existe una diferencia, que es la disyuntiva entre partidos que suelen hacer modificaciones en la Administración Pública afectando la calidad de sus trabajadores y donde no existe una profesionalización del recurso humano en la Administración Pública que garantice un proceso exitoso. Al respecto para Pérez (2013):

El Estado está conformado por instituciones y la Administración Pública es una de las más importantes, ya que por su medio se ponen en práctica las políticas públicas, pero si el Estado no cuenta con una Administración Pública eficaz, los gobiernos no pueden funcionar eficientemente (pág.52)

Estas bases reales de la organización ineficaz del Estado, complejiza los problemas políticos del país influyendo notablemente en el desempeño institucional gubernamental del Estado y particularmente de las áreas administrativas públicas, desencadenando en la pérdida de la institucionalidad como consecuencia directa de la partidización extrema de las instituciones del Estado con las consecuencias palpables de la desafección institucional –gobernanza. Por ello, la importancia de tener una Administración Pública orientada hacia la excelencia, ya que en el pasado vimos algunos de los errores cometidos por los gobiernos puntofijistas, y sin embargo en la actualidad es realmente controvertido la contextualización que refleja la repetición de los mismos errores con consecuencias negativas sin precedentes en la historia sociopolítica del Estado venezolano y es por ello que Pérez (2013) afirma:

La Administración Pública –más que una simple dependencia del gobierno– es el motor que impulsa el funcionamiento del Estado. Como con frecuencia ha sido señalado, implica al “Gobierno en acción”. Gracias a ella se puede notar, y hasta sentir, la presencia del Estado. Mediante la Administración Pública, los ciudadanos pueden tener otra percepción o, quizá mejor, una percepción distinta a la de un Estado abstracto o un gobierno inexistente (pág.53).

En concreto, la acción institucional en Venezuela no está orientada hacia la eficacia como plan de acción o la eficiencia como mecanismo operativo, al exaltarse principios ideológicos por encima de los objetivos centrales por las cuales existe la institucionalidad democrática, quizás por el temor tan acostumbrado en la política venezolana, o al castigo

institucional que obliga a observar en los funcionarios públicos una lealtad con las ideologías políticas, o con los partidos políticos o sus padrinos, en detrimento de los objetivos esenciales de la institucionalidad Pública.

En tales circunstancias y de acuerdo a los escenarios actuales, Venezuela necesita de instituciones serias, que disminuyan la partidización de sus espacios, que no influya de forma asfixiante en el desempeño institucional de la Administración Pública; atenuando el clientelismo político como consecuencia de la debilidad institucional del país; lo cual justificaría la necesidad de la profesionalización del funcionariado de la Administración Pública Nacional.

1.3- Justificación del problema

Los altos grados de incertidumbre, la desorganización institucional, la desafección por la política y el desmoronamiento aplastante que ha sufrido la estructuración del Estado Venezolano es lo que justifica los cambios trascendentales que en los últimos años se ha venido suscitando en cuanto a las gestiones gubernamentales en Venezuela, y en especial a partir de la primera década del siglo XXI donde se han surgido una serie de problemas de carácter sociopolítico, como la mala distribución en la dotación de los recursos económicos, aumento de la población, problemas de servicios públicos, entre otros.

Por tales razones, la relevancia de la investigación reside en la profundización de los aspectos relevantes de *la Partidización versus Profesionalización de la Administración Pública en Venezuela desde 1999 hasta los actuales momentos*. Pues como se ha mencionado, es en este periodo de tiempo es donde se han realizado las mayores transformaciones en favor o detrimento del *gobierno en acción* predominantemente caracterizado por el surgimiento de una nueva elite política de corte cívico – militar izquierdista, pero ensimismados en el agravamiento de viejos vicios y de la complejización de un mundo cada vez más globalizado lo que ha influido en el debilitamiento del Estado y del normal desarrollo de la sociedad.

En este sentido, es necesario resaltar que tratar de dar respuestas al mundo con las herramientas del ayer es una odisea que pocos gobiernos logran por más que exista un alto grado de corresponsabilidad que lleve a una institución pública a cumplir con el deber ser, en este orden de ideas para Martínez (2003):

Las múltiples transformaciones que se han registrado en el mundo en los últimos años han venido a cambiar la forma y el quehacer de las instituciones. Fenómenos o nuevos paradigmas como la globalización, la revolución tecnológica, el cambio de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento, entre los más importantes, han dado una nueva forma al Estado y a la sociedad del siglo XXI (pág. 13).

Es decir, pretender dar solución a las demandas y conflictos presentes en la cotidianidad en la Administración Pública en Venezuela con las mismas herramientas del pasado sin aceptar los cambios suscitados en la sociedad venezolana y su conglomerado de instituciones, sería negar las transformaciones que a nivel externo se han dado dentro de lo que se conoce como la globalización, en donde la innovación y competencia forma parte vital de la subsistencia y por tanto del desarrollo sociopolítico y económico de un país. Por ello Zapata (2009) afirma que:

Las funciones que el Gobierno realiza sea de nivel federal, estatal o municipal tienen un impacto directo en el ámbito de las organizaciones privadas, así como en el de los ciudadanos. Si sus actividades se llevan a cabo de manera ineficiente y costosa se ponen en riesgo los esfuerzos del sector privado para competir en los mercados globales, pues se le impide tener acceso a una de las plataformas impulsoras de ventajas competitivas, mientras que los ciudadanos quedan privados de los servicios de calidad a los que tienen derecho (pág.13).

De lo anterior, es claro que las actividades que se realizan mediante las acciones de gobierno influyen notablemente en el sector privado como es palpable en el caso de Venezuela, y por ende influirá más en el sector público por las trabas que se presentan en la dotación y distribución de la diversidad de demandas; agregando además, que sí no existen los niveles democráticos necesarios, esto disminuirá considerablemente la actuación de las instituciones de la Administración Pública de forma más independiente. Por lo que garantizar que nuestras administraciones públicas sean más democráticas es de vital importancia para la obtención de resultados favorable del gobierno de acción.

En síntesis, la partidización versus profesionalización, son de vital importancia como determinantes de influencia de las referidas variables en la Administración Pública, y en este

mismo orden de ideas la pertinencia para comprenderlas en la situación actual que atraviesa el país; ya que es claro la situación de crisis de gobernabilidad existente, y como es comprensible que la partidización excesiva de la Administración Pública lleva a los gobiernos y a sus funcionarios a vivir lejos de la realidad y del quehacer institucional, esta situación la explica de forma clara Ferraro (2009) cuando afirma que:

La omnipotencia es de todos modos una fantasía: es tanto más característico que aquellos presidentes, o dirigentes políticos en altos cargos estatales, que alientan un estilo imperioso y abusivo hacia sus seguidores y empleados, acaben por aislarse de la realidad y terminen en situaciones de completa impotencia e ineficacia en su gestión. Se trata también de una figura característica de la cultura política iberoamericana. (págs. 206 - 207)

Finalmente para comprender la crisis de gobernabilidad que vive Venezuela actualmente, es necesario reflejar los análisis respectivos del grado de corresponsabilidad que existe, entre la creciente partidización que se ha producido en el país con el avivamiento político iniciado desde 1999 y sus instituciones Administrativas, para luego tratar de entender como dicha variable de la partidización afecta la profesionalización, hasta el grado de condicionarla y cambiarla en otra cosa que es necesario precisar con claridad de la desafección dese - institucionalizada que ha desembocado en la situación de crisis sin precedentes que cruza Venezuela en la actualidad, lo cual puede repercutir favorablemente como contribución académica o institucional, puesto que pudiera servir como modelo para ser aplicado en la Administración Pública de ser superada las dificultades vigentes.

De otra manera, puede ser elemento de inquietud para otras posibles investigaciones a realizarse de acuerdo a los escenarios que se pudieran estar reflejando en condiciones posteriores a las realidades actuales y como parte de objetivos permanentes a alcanzar.

1.4- Objetivos

A) Objetivo general

- Determinar las incidencias existentes en el marco del tema *Partidización versus Profesionalización de la Administración Pública en Venezuela desde 1999 hasta los actuales momentos*.

B) Objetivos específicos

- Analizar el proceso de quiebre o transformación institucional en la Administración Pública en Venezuela desde 1999 hasta la actualidad.
- Determinar cómo influye la partidización en la Administración Pública para el logro de las metas esenciales institucionales.
- Relacionar cómo la profesionalización del funcionariado dentro de la Administración Pública Nacional ha incidido en las acciones del Gobierno de acción.
- Sintetizar de cómo pudiera concretarse una relación de eficiencia entre partidización versus profesionalización y buena gestión de la Administración Pública Nacional.
- Proponer criterios para optar por el buen Gobierno de acción en el marco de la Administración Pública en Venezuela.

1.5- Nociones generales de la Administración Pública e influencia de la partidización vs profesionalización en Venezuela

Los cambios y transformaciones dentro de la administración pública en Latinoamérica han sido deficientes de forma general, han transcurrido en medio de profundas crisis económicas, sociales y políticas que han interferido en la implementación de un modelo coherente a las necesidades estructurales de las instituciones de la administración pública como en el caso de Venezuela. De acuerdo a esa contextualización amplia, los esfuerzos por la introducción de un modelo de administración pública moderna con eficacia y eficiencia, no han sido sencillos, puesto las grandes dificultades encontradas a lo largo de cada intento de transformación de la administración pública.

En este sentido, el desarrollo de los asuntos domésticos en Venezuela era de gran importancia para lograr además la anhelada legitimidad del modelo democrático, por lo que los planes permanentemente han estado dirigidos fundamentalmente al logro de una organización centralizada de la administración pública, mediante la cual los beneficios distributivos han sido compartidos por aquellos grupos, y partidos políticos que han estado presente en la escena política luego de la caída de la dictadura en 1958 y la introducción del modelo democrático, las cuales aparte de ser un referente histórico característico en la política venezolana; se han mantenido como una constante en tiempo de hechos populistas, clientelistas y burocráticos en las formas de hacer y concebir la política del Estado venezolano sobre las bases de la partidización y en componendas contradictorias de la profesionalización del recurso humano activo en la administración pública nacional hasta los actuales momentos.

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO II: LA PARTIDIZACIÓN VERSUS LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA EN SU SITUACIÓN ACTUAL

Las concepciones desarrolladas respecto a la administración pública en Venezuela han estado enfocadas sobre la gerencia pública, nueva gerencia pública y buen gobierno, esquemas que desde nuestra óptica, se encuentran constituidos por conceptos similares que responden a soluciones surgidas en determinados momentos o contextos, pero con vías diferentes de presentación, aplicables a las reformas recientes de la administración pública en Venezuela, particularmente desde 1958 con el llamado inicio del proceso democrático puntofijista (Véase: Brewer Carias, 1970).

Luego en la década del noventa con la reforma del Estado descentralizado política y administrativamente y particularmente desde 1989 - 1991 al crearse las bases teóricas que explica la reforma del modelo descentralizado tradicional e ineficiente que prevaleció; así como también sirve de modelo explicativo de la actual administración burocrática populista autoritaria y de base militar centralizada, que ha traspasado las fronteras de toda lógica de la partidización ideologizada y de base militar; por encima de las regulaciones formales de la profesionalización del recurso humano activo en la administración pública nacional.

2.1- Evolución de la Administración Pública nacional tradicional a la situación actual

Como referimos en un primer momento, desde los inicios de la llamada democracia puntofijista en 1958, el Estado venezolano ha dedicado importantes recursos, de modo sistemático, a la elaboración de proyectos de reforma de la administración pública con miras a producir diversos cambios y transformaciones hacia la eficiencia y eficacia. Sin embargo, estos esfuerzos no han tenido una aplicación eficiente y consecuente con la reforma de la administración pública venezolana, con la que se pretendía solventar los problemas presentes para ese momento que controvertidamente, se acentuaron a lo largo del periodo democrático tradicional.

Por lo tanto, tal afirmación concerniente al periodo democrático tradicional, resulta diferente hoy en día por varias atenuantes; cuales son, que en los nuevos escenarios se están realizando reformas en la administración pública de modo discreto, algunas de ellas vinculadas a los proyectos, sin que se haya iniciado una discusión verdadera y coherente a las

demandas sociopolíticas y de las características de los nuevos rumbos que ha tomado la administración pública del Estado. En este orden de ideas, se sostiene que las características que adopta la administración pública es decir, los procesos de decisión y ejecución en el poder ejecutivo están estrechamente ligadas a las necesidades del modelo económico que promueve el gobierno-Estado, en cuyo marco se insertan los requerimientos de la democracia representativa a la denominada democracia protagónica y participativa.

Con el derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958, Venezuela entra en una etapa de cambios sociopolíticos y económicos de gran envergadura; en otras palabras, en lo sociopolítico, se implanta la democracia representativa, y en lo económico se plantea acelerar el proceso de sustitución de importaciones, conformándose los ejes nodales que configuran a Venezuela desde esos contextos en las orientaciones necesarias de acción en el marco del Estado moderno y democrático.

En estas condiciones, el Estado moderno y democrático de Venezuela ya planteaba la necesidad de llevar a cabo la reforma global de la administración pública, para lograr un mayor grado de eficiencia en función del desarrollo. Por ello, siguiendo los planteamientos realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en esos momentos comenzaba a cobrar importancia la reforma de la administración pública vinculada al desarrollo de América Latina, aunque esta tesis toma fuerza a mediados de los sesenta, vinculada al fracaso de la planificación económica de la región.

De esta manera, en el año de 1958 Venezuela hace un intento por reformar la administración pública, con la colaboración y ayuda de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y asume la concepción global, con la que se pretendía la modernización del nivel operativo de la administración pública, y de la administración del personal ejecutor, entre otros. De lo anterior es de donde se suscribe los efectos inmediatos de este proceso que fue la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP), que tenía la gran tarea de llevar adelante el proceso de reforma, con resultados como la elaboración de un proyecto de Ley de carrera administrativa.

Para algunos autores este proyecto fracasó por “la carencia de una estrategia adecuada para fomentar su aceptación a todos los niveles de gobierno y de la opinión pública en

general” (Rodríguez, 1975: 18), así como por la preeminencia de los intereses existentes en los dos partidos dominantes, que se disputan el poder ante los múltiples beneficios que representan una administración pública desorganizada. Pero más allá de esta situación las amenazas de la instalación nuevamente de un gobierno militar o de una dictadura propiamente dicha por un lado, y los efectos suscitados de la Revolución cubana por el otro, hicieron que el gobierno centrara su atención en la economía del país y en la defensa de la democracia tan anhelada durante muchos años, que había que cuidar y mantener, por lo cual en vista de la situación y de los intereses partidistas, la reforma de la administración pública no era una de las prioridades del momento.

Tal situación logro tener una administración pública cada vez más alejada de los estándares de eficiencia; aspectos como el gasto público constituía la principal fuente del Estado para cumplir sus funciones de acumulación y legitimación (O’Connor, 1981). Posteriormente en la década del sesenta se avanza en la implantación del modelo de gestión con base en el gasto público, al que algunos autores han denominado burocrático – populista, caracterizado por la escasa vinculación entre los procesos de planificación, evaluación y la formulación de políticas.

En este mismo orden, dichos procesos más que instrumentos de políticas públicas, constituían estrategias de legitimación, por la racionalidad que denotaban entre ellas: el débil control del cumplimiento del modelo normativo y, contrariamente, una excesiva regulación; elevado crecimiento de las instituciones y del empleo, no sólo por el papel del Estado en la economía, sino también por el uso de criterios de bonanza generados por la venta de petróleo, que promovieron la creación de instituciones y cargos como una salida frecuente a los constantes conflictos de poder; tan característico de los modelos clientelares en las funciones de la administración de personal y en la prestación del servicio público (Ochoa et al., 1996); “el crecimiento del Estado, de sus instituciones y de la burocracia, el aumento del gasto público, en suma, es la forma de integrar conflictos y demandas, de articular presiones tanto democráticas como liberales, de atender las funciones de legitimización y acumulación” (Gough, 1979: 31), que la postre generan grandes problemas dentro de la administración pública.

En la siguiente década del setenta se presenta una nueva propuesta de reforma de la administración pública, durante el primer gobierno del presidente Pérez, junto con la alianza de la burguesía emergente que reorientó la economía venezolana tanto en las proyecciones internacionales como en su situación interna, y crea las bases para lo que se denominó el proyecto país de *La Gran Venezuela*, que tuvo como punto de partida el desplazamiento de la Comisión de Administración Pública (CAP) , por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), coordinada por el Dr. Pedro Tinoco que pertenecía al sector de la burguesía emergente.

En términos generales, esta propuesta centra su atención en un área de la administración pública, particularmente relacionada a las empresas, sobre la base de un slogan de eficiencia y productividad, pero comprendiendo que “las empresas del Estado... tenían que contribuir simultáneamente al logro de los fines económicos y sociales generales del Estado” (CRIAP, 1974: 8), con lo cual queda claro el papel del Estado en la acumulación privada de capital y en la legitimación, era un proceso administrativo de búsqueda de ciertos niveles de rentabilidad para la economía venezolana.

Por otra parte, a través de la Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado (COPRE) se pretende emprender una nueva reforma en el marco de la Administración Pública, cuyas metas esenciales eran el logro de la máxima eficiencia administrativa, la construcción de una administración pública nacional sobria y austera, la reducción de los ámbitos de acción del Estado nacional, lograr que el gobierno nacional funcionara como un centro de conducción estratégica y profundizar la labor coordinadora del gobierno nacional. Según Márquez (1996), vale destacar proyectos de reforma como: la profesionalización de la gerencia pública como tema central de esta investigación, el proceso de descentralización político - territorial, la reorganización del aparato central administrativa, la simplificación y la reestructuración de las instituciones descentralizadas entre otras (págs. 98 – 102).

De lo anterior, es necesario analizar de manera precisa en qué consistía en un primer momento el proceso de descentralización político – territorial y como se transformó en un segundo momento en el proceso inusitado de la llamada auto - concentración del poder político – administrativa que ha venido implementando el gobierno nacional en los actuales momentos.

2.1.1- La Descentralización político – territorial a la auto- concentración administrativa

Como se mencionó, con la puesta en marcha del segundo gobierno del presidente Pérez a finales de los años ochenta, el Estado inició la promoción de una economía de mercado e impulsó de inmediato el proyecto de descentralización, tan necesario para dar celeridad en los procesos administrativos y toma de decisiones, hasta ahora concentradas en manos del gobierno central, con miras a alcanzar mayores niveles de eficacia y de eficiencia, para cuyos efectos se aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de (1989) y ratificada posteriormente en (2003), por la cual se transferían poderes a las gobernaciones de los estados. Cabe destacar que la aplicación de esta ley avanzó en algunas áreas, tales como puertos, aeropuertos y puentes, y parcialmente en salud, educación, deporte y cultura.

De lo anterior se sustenta que desde esas primeras iniciativas formales la descentralización fue el proyecto central de la COPRE, y se le considera como pilar fundamental para el desarrollo de la democracia con eficacia y eficiencia, pues según la COPRE (1988) dicha comisión:

es uno de los ejes de la reforma, diseñado para dar respuesta al reclamo social, conquistar un mayor acceso a las decisiones e incrementar la eficiencia de los servicios públicos y la administración (...) tiene el objetivo de fomentar la participación de las comunidades en las decisiones de su interés (...) induciría a una distribución más equitativa de las actividades productivas en el territorio nacional, aumentaría la legitimidad sociopolítica, y haría más eficiente la administración central, al concentrar sus recursos y atención sobre problemas nacionales y al trasladar a los estados regionales y municipios el cuidado de los asuntos que les conciernen (pág. 128).

De lo anterior, se manifiesta que el camino real que tomó la descentralización desde ese entonces se centra en los requerimientos de la economía neoliberal para conformar un Estado tecnocrático, es decir, un Estado promotor del crecimiento económico, y contando con el liderazgo de la empresa privada, sobre cuya base descansa los valores o factores indicadores de la eficacia y la eficiencia que más adelante se especificará cada una de ellas.

De igual modo, el proceso descentralizador hasta el pasado reciente se transformó en un proceso de distribución territorial y parcial del poder del nivel nacional al estatal, sin que se hiciera efectivo el traspaso de poderes a los distintos sectores de la sociedad civil hasta ahora relegados por el poder central; razón por la este valioso instrumento que representó su momento el valor democrático en la actualidad se ha transformado en un proceso invertido autoconcentrado y por tales circunstancias las definiciones generales a nivel nacional han contribuido a la disminución del poder local, definiéndose algunas políticas que afectan la gestión de las instituciones descentralizadas locales incluso en aspectos operativos propias de los entes regionales o locales gubernamentales.

En concreto, el proceso de descentralización y de modernización real de la administración pública venezolana requiere de la profesionalización de la gerencia administrativa desde sus bases, que permita viabilizar las principales demandas de la sociedad en general, así como la implementación de estrategias por parte de la administración central que permitan la operatividad con indicadores de nuevos modelos de gestión eficientes y consecuente con las verdaderas demandas en los servicios fundamentales que exige la sociedad en un determinado entorno sociopolítico.

De lo anterior, cabe señalar que la dirección que tomó el proceso de descentralización en Venezuela, fue el de la economía neoliberal para conformar un Estado tecnocrático; con lo cual se buscaba el mayor crecimiento económico bajo el liderazgo de la empresa privada, sobre cuya base debía establecerse los parámetros de eficiencia.

Sin embargo, este proceso de descentralización, se quedó mayormente en meros discursos y retóricas a pesar que las iniciativas eran buenas e importantes si realmente se hubiera cumplido con los principios de la eficiencia política y administrativa dentro de la administración pública y en el marco de los cánones de la nueva gerencia pública o del buen gobierno, se podría haber consolidado un verdadero crecimiento no solo económico, sino también social y de madurez política.

Parámetros que a pesar de reconocerse que en los últimos años en Venezuela se han producido cambios estructurales, controvertidos y en favor de un proceso centralizado y controlado por el gobierno de turno (Chávez – Maduro) hoy más que nunca, se corroboran los

viejos vicios insuperables de desafección y desinstitucionalización de la administración pública, sustentando nuestro tema de interés y la vigencia de la partidización vs los traspiés que se han estado reflejando en desfavor de la profesionalización del recurso humano en la administración pública en Venezuela.

2.2- La intervención de la partidización en los asuntos gerenciales de los entes públicos

Como se ha mencionado reiteradamente, han transcurrido más de cuatro décadas desde que las distintas miradas sobre Venezuela reflejaban que los tintes democráticos estaban estructurados sobre la base de un sistema político y constitucional que incentivó la conformación y consolidación de una hegemonía partidista, cuyas prácticas privilegiaron la negociación y distribución del poder entre los partidos políticos de mayor relevancia. Es lo que Rey (1989) denominó con mucho acierto el sistema populista de conciliación de élites de poder en las estructuras institucionales tradicionales de la organización del Estado.

Es de esta afirmación, desde donde se establece en un primer momento el orden democrático tradicional conformado por el sistema bipartidista moderado, articulado en torno al binomio de los partidos tradicionales Acción Democrática (AD) de tendencia socialdemócrata, y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) de orientación socialcristiana. De esta manera y siguiendo la clasificación propuesta por Molina y Pérez (1996), durante los años sesenta el sistema de partidos se caracterizó por un multipartidismo inestable, desde 1973 hasta 1988 por un bipartidismo moderado, y desde 1993 hasta el presente se retornó al esquema multipartidista o de otros movimientos políticos de nuevo tipo con características de inestabilidad.

Desde estos puntos de vista, la excesiva partidización de la sociedad venezolana durante estas etapas puede ser comprendida en varios sentidos. En primer lugar, las fuerzas políticas, especialmente enfocada en los partidos políticos más importantes AD y COPEI, ejercieron un excesivo control sobre las formas de organización y representación de la sociedad civil. Por otra parte, las organizaciones gremiales y sindicales (rurales o urbanas), así como las asociaciones de vecinos y estudiantes, funcionaban bajo la sombra de la organización partidista (Molina y Pérez, 1996: 223).

Por lo que la descomposición del sistema político en Venezuela fue perdiendo su vigencia hasta el punto que los ciudadanos querían mayor participación en las decisiones que determinaban el destino del país. Salamanca (1995) nos menciona un fenómeno que probablemente consiga parte de su explicación en lo dicho anteriormente:

La descomposición del sistema político contrasta con la actitud positiva de los venezolanos hacia las organizaciones de la sociedad civil. Es paradójico que mientras los actores políticos fundamentales del modelo político – partidos y sindicatos en particular – se debilitaban, las asociaciones civiles *u otras organizaciones o movimientos políticos* ganaban estima en el público.
(p. 211 traducción propia)

De aquí que no falten motivos para considerar al sistema como una partidarquía al estilo de Coppedge (1993) que ha observado el hecho de que “los partidos venezolanos han logrado penetrar y obtener el control de casi todas las demás organizaciones privadas, hasta un grado inusitado en las sociedades democráticas. Todas las agrupaciones, amén de las asociaciones comerciales, la Iglesia y las fuerzas armadas, son campos de batalla por el control partidista”. Todo para llegar a la idea de que “Venezuela sufre de un caso extremo de partidarquía, comprendiendo al termino como un síndrome donde los canales regulares de representación ciudadana están bloqueados tanto dentro como fuera de los partidos, los dirigentes no electos (cúpulas) ejercen una influencia indebida sobre los legisladores y el Congreso tiende a debatirse entre los roles extremos de sello de aprobación o piedra de tranca”.

Más recientemente, después de 1998 las viejas estructuras de las elites de poder tradicionales fueron suplantadas por lo que se consideraba como un cambio trascendental del sistema político y del poder en Venezuela en la nueva mirada del Movimiento V República liderada por el entonces comandante Chávez Frías; sin embargo, entendiendo que verdaderamente existe un antes y un después en la situación del sistema sociopolítico de Venezuela. Es de recalcar, que dentro de la administración pública los viejos vicios se mantuvieron y fueron acrecentando su ineficacia de desafección y desorganización estructural hasta conformar el caos real en la que estamos insertos en la actualidad (Véase: Jacome, 1999).

Por lo que la constante intervención de la partidización ha tenido un impacto importante sobre la forma en que se toman las decisiones gubernamentales, dándose una gran dependencia de los gobiernos de turno con respecto a las directrices de los partidos políticos que se hacen del poder, lo que Coppedge (1993) denominó la partidocracia venezolana. A su vez, esta relación estrecha entre los partidos y los gobiernos de turno generó una profunda relación clientelar entre el gobierno, los partidos políticos y la población, que permitió asegurar el apoyo de esta última a los partidos tradicionales a través de mecanismos utilitarios de integración sociopolítica (Rey, 1989), con la consecuente distribución de los recursos públicos y el despilfarro producto de esta confusa y inexacta repartición de las riquezas del país; lo que a su vez contribuyó de manera notable a la lealtad hacia dichos partidos con el objeto de mantener el vínculo clientelar, que da acceso a tales beneficios, situación que ha trascendido y se ha ido profundizado radicalmente hasta la actualidad con la llamada Revolución Bolivariana con la diferencia de que las arcas administrativas son controladas por el poder central desembocando en un proceso de corrupción partidista, e influyendo de manera negativa dentro de Administración Pública específicamente en la profesionalización de los entes públicos en Venezuela.

2.3- Profundizando sobre profesionalización del funcionariado en la Administración Pública en Venezuela en su situación actual

En los actuales momentos en que han surgido gradualmente una gran cantidad de actores en la dirección de los entes gubernamentales, es indispensable dar cuenta de algunas aproximaciones conceptuales que permitan comprender que es la profesionalización de la Administración Pública, hacia una conceptualización más clara que no solo hace referencia al ingreso de personal capacitado y profesional en las instituciones respectivas, sino también a un proceso que abarca varias etapas, y que nunca termina, siendo un proceso permanente dentro de la administración pública, como lo es la constante capacitación de los funcionarios públicos que forman parte de la Administración Pública y del cuidado en la selección del personal de nuevo ingreso.

En tales escenarios, muchas veces se tiende comúnmente a confundir el término de profesionalización con la exigencia de personal capacitado en el momento de la selección de

nuevos funcionarios públicos; por lo cual es importante señalar que este término a pesar de que se ha querido reducir al proceso de selección, va más allá y abarca otros niveles, como la capacitación permanente de los empleados públicos, al respecto Uvalle (2000), aclara este término de la siguiente manera:

La noción de profesionalizar, remonta el concepto limitadamente civil en denominación de los cuerpos burocráticos al servicio de la sociedad: puesto que supone la permanente calificación y certificación del personal público con conocimientos y destrezas instrumentales de frontera tecnológica acordes con el Estado que guarda el arte de la disciplina; transforma el ya rebasado concepto de capacitación ampliando su intencionalidad, contenido y propósito, modificando su temporalidad ocasional tornándola en actividad permanente; asegura la innovación resultante de la creatividad requerida para enfrentar las complejas demandas ciudadanas, argumenta la necesaria transformación de restringidamente entender al personal público como solo un recuerdo humano por la de capital intelectual (p. 22).

Ante esta confusión que suele surgir entre profesionalización, y la selección de profesionales para el desempeño de la función pública, es necesario dejar claro que no es lo mismo el profesional de la función pública a la profesionalización del servicio público por lo que Uvalle (2000) afirma textualmente:

En este sentido, el servicio público profesional es portador de capacidades profesionales. En efecto, el aprendizaje, la aplicación y el dominio del conocimiento relativo a los asuntos públicos tienen que acreditarse, pues no es lo mismo el profesional de la función pública que la profesionalización del servicio público. Un profesional formalmente es portador de aptitudes para la función pública, dado que aprende de las instituciones de educación superior, un conjunto de disciplinas que lo definen de acuerdo a una especialidad determinada. En cambio, la profesionalización del servicio público es un proceso que demanda conocimiento, pericia y habilidades no son supuestos formales (perfil de los profesionales), sino prácticas sistematizadas orientadas a producir resultados en el mundo de lo factual, es decir, de lo material a lo concreto (p.204).

Por lo tanto, si la profesionalización es un proceso constante, permanente, que va más allá de la simple selección de personal profesional; entonces es claro comprender que el proceso de profesionalización debe conformarse sobre la óptica de una mayor atención, ya que del mismo depende el buen funcionamiento de las instituciones públicas que tanta importancia tienen sobre todos los sectores sociales en cuanto a la satisfacción de las distintas demandas en servicios públicos y de eficiencia institucional gubernamentales.

En este mismo orden de ideas, la conformación o dotación de servicios públicos – profesionalización y partidización, son aspectos que definen el desarrollo de un país favorable o negativamente y como ya se mencionó depende del buen funcionamiento de sus instituciones; pues un servicio público profesionalizado, constituye una herramienta imprescindible para resolver los numerosos problemas que surgen en la actualidad en una sociedad cada vez más compleja en un mundo globalizado; en relación a esto Uvalle (2000) afirma que el proceso de globalización por tanto, exige gobiernos democráticos, ya que los ciudadanos cada vez más anhelan verdaderos valores democráticos y la concreción de mejores formas de bienestar, minimizando los niveles de pobreza extrema entre otros aspectos para los cuales es necesario una transformación del tradicional Estado liberal hacía un Estado de Derecho y de Justicia Social plenamente democrático (p.25).

En este nuevo escenario de conformación emergente o cambio institucional según Marapacuto (2005), es clave para el desarrollo del país, con miras de gozar de un conjunto de servidores públicos profesionalizados acorde al llamado que se hace desde la Administración Pública; por lo cual, no basta solo que el mismo goce de un nivel académico apreciable, sino también que exista eficiencia en la funcionalidad profesional y el cargo que desempeña, así como un proceso de capacitación permanente con implicaciones lógicas y eficacia en el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, es de acotar que en la mayoría de nuestros sistemas políticos al estilo latinoamericanos y en especial Venezuela en los últimos años han surgido nuevas variables como las reflejadas en las incidencias erróneas que se han tratado de aplicar desde las intencionalidades de la normativa jurídica, por lo cual pueden surgir algunas interrogantes

como ¿Qué sucede si el proceso de organización y funcionamiento de la Administración Pública no se realizan por los canales regulares y formales y surgen otras variables mediante las cuales se seleccionen, o se asegure la permanencia de funcionarios públicos a través de la partidización? De esta interrogante, existe un estudio por Añez, C. y López A. (2001) realizado sobre la Alcaldía del municipio Maracaibo, de donde se deduce lo siguiente:

Los resultados alcanzados demuestran que el reclutamiento y selección de personal, no es una acción planificada y dirigida a detectar las necesidades de recursos humanos. Las estrategias están delineadas por los partidos políticos, los criterios que privan son populistas y clientelares. La Dirección de Personal está relegada a cumplir los requerimientos impuestos por los partidos y es concebida como una unidad operativa. Los funcionarios que ingresan bajo estas estrategias, asimilan y reproducen que las influencias partidistas resultan beneficiosas para satisfacer necesidades personales. Esta acción se ha convertido en una característica del comportamiento organizacional, actitud que no está en función de producir cambios ni transformaciones en la Administración Municipal. (pág.201).

Por lo cual queda plenamente sustentado que la situación anterior, representa una amenaza en la calidad, la eficacia, la institucionalidad y verdaderos valores democráticos desde el momento en que un funcionario público comienza a responder a fines partidistas; dejando de asumir responsablemente a los fines de la institución para los que labora. En este orden, el funcionario siendo influenciado por los requerimientos impuestos por los partidos políticos, las responsabilidades institucionales que deberían ser la prioridad pasan a un segundo plano, cambiando los fines institucionales, en acoplamientos con fines partidistas, situación que desvirtúa, o aliena la verdadera esencia por las cuales se rige una institución con fines públicos, y producen un resultado de ineficiencia en la Administración Pública como lo señala Añez y López (2001):

A pesar de todos los intentos de reforma y modernización que el Estado viene formulando, la Administración de Personal sigue siendo una preocupación; ya que los funcionarios se desenvuelven en condiciones conducentes a la ineficiencia debido a la partidización política, generando que el proceso de gestión gubernamental se halle divorciado cada vez más de la sociedad civil (pág. 204).

De lo anterior, la ineficiencia del funcionariado se debe fundamentalmente a la partidización dentro de las instituciones de la administración pública, lo cual respalda otra variable propuesta dentro de la investigación, y es el surgimiento de desconfianza por parte de los ciudadanos individualmente que comúnmente en la tienen la difícil tarea de juzgar el desempeño de sus gobiernos, conllevando razonablemente a una pérdida de legitimidad y de los valores democráticos.

Para Uvalle (2000), en estos avatares debe surgir una nueva Administración que sea un canal de comunicación entre la Sociedad y El Estado Social, puesto que la buena comunicación que exista entre estos dos sectores, es lo que va a conllevar en desencadenar las medidas y respuestas que se le deben suministrar a los ciudadanos; pues según este autor, es necesario el logro de cambios sustanciales para el desarrollo institucional como lo señala a continuación:

Esta nueva Administración Pública se logrará a través de instituciones con credibilidad y con capacidad de gobiernos. Para implementar esta nueva Administración Pública con políticas democráticas, con gobierno de las instituciones, con dirección pública profesionalizada y evaluación participativa, se requiere de un desarrollo institucional donde impere la eficacia (pág.25).

Por otra parte, es necesario agregar que el funcionamiento de las instituciones del Estado son objeto de constantes críticas, que colocan bajo la mirada de todos los sectores sociales las actividades que se desarrollan a diario; a lo cual se perfila además, que las exigencias que recaen sobre el gobierno en el marco del desarrollo de una sociedad específica, es cada vez más compleja, por lo que se necesita de un orden que dé soluciones a cada problema o conflicto o demanda social que pudiese presentarse en el desarrollo o evolución de un determinado gobierno, para lo cual Uvalle (2000) señala lo siguiente:

En este sentido, el servicio público entendido como uno de los pilares básicos de la gobernabilidad democrática, es motivo de revisión, fortalecimiento y cambio, ya que se enlaza con el desenvolvimiento estructural de la comunidad civil y política. La misión de los gobiernos es objeto de exigencias constantes. Situados en el centro de las decisiones y

las acciones; la política y las políticas; la administración y la gestión pública, tiene ante sí contextos vivos, actuantes e interdependientes que influyen en la calidad de sus instituciones y en la eficiencia que son capaces de generar (pág.29)

En concreto, el gobernar no es una tarea cuya naturaleza sea sencilla, es un trabajo arduo que no se puede realizar de forma improvisada, sin tener las herramientas adecuadas para dar respuesta a los problemas y necesidades cada vez más intrincados de la sociedad. El gobierno debe proveerse de verdaderas herramientas que agilicen el ejercicio en el poder para así lograr de forma efectiva la satisfacción de las demandas sociales que en la actualidad han sido convertidas en verdaderos avatares como mencionamos, que consolida o terminan por desacreditar las capacidades de gobernar de mandatarios, desde la óptica de los ciudadanos, en relación a esto Uvalle (2000) afirma que:

Gobernar no es hazaña de unos cuantos, sino un trabajo cooperativo que se sustenta en medios idóneos para asegurar el cumplimiento de las metas y los fines de carácter público. Gobernar implica coordinar y estimular las acciones civiles, ciudadanas y políticas, a fin de que la sociedad perviva con productividad, progreso y bienestar. En esta tarea, el servicio público tiene un lugar fundamental, pues de su consistencia y calidad depende que los gobiernos demuestren aptitud para fortalecer los espacios que corresponden a la legitimidad por resultados (pág.30).

De igual forma Uvalle (2000), hace alusión a que el servicio público es la piedra angular para asegurar el buen desempeño de los gobiernos, por lo cual se debe impulsar la profesionalización del servicio público. Sin embargo, el proceso de profesionalización va a depender en gran medida de la implementación de verdaderos valores que se logran desarrollar en un medio no partidizado, y en democracia como garante de la participación en el acceso y toma de decisiones dentro de la administración pública, que permita una mayor eficiencia para el desarrollo de un país, dejando atrás los intereses particulares, al dirigir sus esfuerzos en la funcionalidad del sistema de partidos, que deberían replantear su papel en mejores componendas de acuerdo a las verdaderas demandas que exigen una democracia sana y duradera.

Este autor deja claro que la administración pública debe asumir una postura meritatoria, imparcial y que asegure de una vez por todas, un permanente compromiso en relación a los servidores públicos, concatenadas con eficaces políticas públicas para cumplir las demandas de las mayorías de sus ciudadanos con respeto y responsabilidad y no con fines de una política de partidos donde solamente priven intereses de una elite política partidista. Por ende la *meritocracia* con fines especiales y del buen uso del término no es una concepción mala; por el contrario, representa un orden individual y social por las cuales deben regirse las instituciones con fines colectivos.

En relación a lo anterior una administración pública basada en el mérito para Martínez (2003), traería resultados favorables sí se entiende que:

De igual manera, el sistema de mérito o servicio civil de carrera es un elemento que contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar. Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la Administración Pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno (pág. 78)

Sin embargo, desde 1999 en Venezuela como se ha mencionado el discurso político del gobierno cívico – militar y predominante de corte “izquierdista”, con una rara acentuación clientelar populista y autoritaria ha tratado de señalar a la burocracia, y la meritocracia como causante de los grandes males del país, o por lo menos parte de ellos; eso se ha traducido palpablemente por el constante menosprecio a la forma de pensamiento impulsado por las principales casas de estudios del país, dejándolas de lado o tratando de romper con los valores de autonomía y su normal desempeño a través de las innumerables presiones vía recorte presupuestarias entre tantas otras dificultades que han sido sometidas; al respecto es importante aclarar, que el sistema burocrático basado en el mérito a pesar de las numerosas críticas que se le han hecho tiene sus peculiaridades, así como sus puntos claros y lados oscuros, y por las cuales es otro eje temático que ayuda a sustentar las bases por las cuales se suscribe la investigación y como lo señala Di Trolío (2006):

Podría argumentarse que un cuerpo profesionalizado burocrático puede constituirse en un factor de obstrucción frente a una dirección política que pretenda lograr transformaciones en el Estado, puesto que tenderla al inmovilismo, a la conservación del status, al formalismo y al ritualismo. Sin embargo, ello es más un resultado de la administración de los proyectos y sistemas gubernamentales que de la propia concepción de los modelos de profesionalización gerencial (pág.68).

A lo que Ferraro (2009) en esta misma dirección señala lo siguiente:

El principio del mérito en el empleo público debe ser considerado no solamente como una garantía de la profesionalidad, sino también del carácter democrático de una administración. Pues el empleo estable basado en el mérito confiere al servidor público la independencia no solamente de sus opiniones profesionales, sino también de su propio carácter personal. La realidad es que la figura del político que llega a posiciones de poder y se rodea de sus seguidores leales, a los que trata de manera imperiosa y muchas veces abusiva, es característica de muchos gobiernos en Iberoamérica. Sumado esto a la fantasía de omnipotencia del jefe máximo, que alienta el presidencialismo exacerbado, teniendo los componentes de una estructura de gestión que no le hace nada bien a la democracia (pág.206).

En concreto y para ir uniendo las opciones de conceptualización que circundan el eje temático de la investigación, tenemos que la partidización de la administración pública por tanto, es una relación clientelar según Pereira (2006) entre los partidos políticos y las instituciones públicas, en un contexto donde los valores circunstanciales son poco democráticos, y donde los pilares partidistas de funcionalidad, como la lealtad, juegan un rol que terminan por mermar la independencia o autonomía institucional. Por ello Añez y López (2001) sostienen que:

Los funcionarios que ingresan bajo estrategias desarrolladas en un medio politizado, asimilan y reproducen las influencias partidistas que resultan beneficiosas para satisfacer necesidades personales. Esta acción se ha convertido en una característica del comportamiento organizacional, actitud que no está en función de producir cambios ni transformaciones en la Administración desde el nivel local (pag.214) y las gestiones generales.

De esta manera, analizar el estado de la partidización versus profesionalización de nuestra administración pública, permite la comprensión palpable de las asimetrías y del porqué de la crisis que vive el país en la actualidad y como la misma está influyendo en la consecución de resultados favorables en nuestra sociedad específica que es de suma importancia para así reflexionar racionalmente como los altos márgenes de partidización, han resultado en factores negativos y de la formalidad significativa en la calidad de las instituciones y de la gobernabilidad en el país.

En términos generales desde 1999 con el ascenso de Hugo Chávez Frías a la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, comienza a surgir una serie de cambios y transformaciones en las instituciones del Estado venezolano que dan cuenta a que se considere nuestro país como un gran laboratorio de observación y estudio con los respectivos rasgos presenciales del nuevo paradigma político que origina la reestructuración del Estado, situación que es confirmada con la elaboración de la nueva constitución en 1999 como ya se mencionó y desde donde se definen las grandes directrices por las cuales se rige el Estado – Nación según Villoria (2011), con más libertad y felicidad.

De esta forma se prevé desde su preámbulo el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural el Estado venezolano se caracteriza por ser un Estado de justicia social, federal y descentralizado, con valores de libertad consolidados, y plenamente independiente, con plena paz, solidaridad, y el suficiente bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; donde además se asegura el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promoviendo la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Por lo tanto, desde estos parámetros paradigmáticos surge una nueva forma de democracia denominada participativa y protagónica, como consecuencia de la crisis de la democracia representativa, junto con una ideologización, no solo del pueblo venezolano sino también de las instituciones del Estado, al exaltar los ideales de nuestros libertadores y fundamentalmente desde los principios doctrinales del Libertador Simón Bolívar y de lo que

desde ese momento se denomina *el socialismo del siglo XXI*, el cual se mantiene en una situación de crisis profunda sin precedentes en la historia sociopolítica de Venezuela y sustenta la problemática que vislumbran la actual incertidumbre del desarrollo del país.

2.3.1- Importancia de la profesionalización e institucionalidad con eficiencia en la Administración Pública Nacional

Las referencias más sensatas de distintas apreciaciones sobre la profesionalización en la administración pública en Venezuela, parten desde la idea de cargos fijados a conveniencia o cooptados por intereses políticos partidarios y particulares que fue lo que se intentó combatir a través del modelo tradicional burocrático; con la intención de fijar un cuerpo de funcionarios neutros y altamente profesionalizados que sirvieran con eficiencia a la administración pública y la política gubernamental en el marco de los términos democráticos y controlados por ella a través de las gerencias públicas.

Por tales razones, la importancia por la profesionalización de la gerencia pública se conforma desde las iniciativas de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) comprendiendo un marco en que se asigna una importancia significativa a la gerencia como causa de la crisis y, en consecuencia, como salida de la misma. De allí es que surge un proceso de sustitución del concepto de administración pública por el de gerencia pública (Cabrero, 1995; Kliksberg, 1992), con lo cual se quiere resaltar la nueva concepción que se tiene del fenómeno gerencial.

En este contexto, es de donde se ha puesto de moda las tesis de alta gerencia o gerencialistas propias del sector privado, las cuales se fundamentan en la hipótesis manejada por Galué (1995) que afirma:

...de que la gerencia implica preocupación y responsabilidad en el manejo de los recursos; implica conciencia sobre los costos de personal y operacionales; permite alcanzar resultados deseados, todo en franca contradicción con el modelo ideal de organización burocrática que, sin interesarse por los resultados, se desgasta cumpliendo procedimientos formales (pág. 62).

En este sentido, la tesis de la alta gerencia o gerencialista es la que se ha impuesto a pesar de la insistencia de algunos autores (Klíksberg, 1989) respecto a las diferencias reales y necesarias entre los ámbitos público y privado en materia gerencial. Es así que al hacer referencia particularmente a Venezuela, la población de gerentes públicos se estimó a inicios de la década del noventa del siglo XX en unos 30000 de los cuales alrededor de 3000 funcionarios se ubicaban en la alta gerencia. Por lo tanto, de evaluaciones como la referida, es de donde se suscribe la necesidad de formar el talento humano y particularmente relacionado a la gerencia pública, del régimen de personal y desempeño, con lo cual se esboza la propuesta de profesionalización con los siguientes objetivos siguiendo a Feil y Adrianza (1992):

...captar, retener, premiar y desarrollar al personal que requiere acometer las funciones directivas del Estado... como fuente dinamizadora de los cambios que exige la sociedad y no un territorio dominado por el partido de turno y los partidos políticos de mayor poder, para su beneficio y el de sus simpatizantes... un nuevo tipo de funcionario público: el gerente público, destinado a una administración menos burocrática y más acorde con una economía competitiva y dinámica, a cuyo ritmo debe adecuarse la actividad del Estado y de los entes territoriales menores (págs. 229 - 231.

Como se sustenta en términos generales, es tratar de sustituir en todo el aparato público a los partidos políticos como sujetos de decisión en los niveles de supervisión, en la gerencia media y la alta gerencia, pues como se ha mencionado han sido portadores de criterios y prácticas clientelares, nepotistas, personalistas, usuarios del sistema del botín. Y por ende, la sugerencia es la organización capacitada para la sustitución progresiva de profesionales de gerencia, portadores de criterios de racionalidad y capaces de impulsar cambios necesarios sociopolíticos y gerenciales de los entes gubernamentales, los cuales han sido propuestos desde la década del setenta del siglo pasado y representa actualmente un desafío en los cuales Venezuela está en medio de un proceso de desinstitucionalización gubernamental y democrática.

En todo caso, enmendar los objetivos originales y los que se han ido conformando según las demandas del orden social pasarían por los siguientes criterios según lo afirman Feil y Adrianza (1992):

...1) el diseño de instrumentos legales, 2) la creación del Instituto de Alta Gerencia Pública para la formación y 3) el diseño de instrumentos de régimen de personal gerencial público, entre los cuales destaca la creación de un Cuerpo de Gerentes Públicos, cuyos miembros estarían acreditados para desempeñarse como gerentes públicos, con rangos diferentes de la estructura de cargos de la administración pública y conservados de por vida (pág. 230).

Al respecto, es de destacar que el actor clave de este proceso, fue el surgimiento del Instituto de Alta Gerencia Pública, cuyo proyecto fue concluido en 1991, después de superar conflictos en el seno de la COPRE, ya que habían dos tendencias básicas respecto a la forma de operar los procesos de capacitación. Una de ellas proponía crear una red con las instituciones existentes en el país en materia de formación gerencial, de tal manera que el instituto tendría un papel coordinador del proceso; por otra parte, la otra tendencia proponía que la capacitación quedase en manos del propio instituto. Y finalmente para el año 1992 se constituyó formalmente, por decreto, la “Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia Pública”, en cuyos objetivos despertaba interés la promoción y realización de la capacitación e investigación de la gerencia pública y el apoyo a la profesionalización. Apoyadas a su vez, por una red de instituciones docentes públicas y privadas con la finalidad era formar parte de la funcionalidad institucional.

De tales anhelos a la situación actual, la importancia por la profesionalización gerencial a nivel gubernamental sigue siendo un proyecto inconcluso, donde sí bien es cierto que se demostraron ciertos avances importantes en los gobiernos democráticos representativos; también es cierto que después de 1998 con el surgimiento del chavismo y del proceso político de la Revolución Bolivariana, la situación de la profesionalización ha girado a extremos inusitados de acuerdo a intereses partidistas, particulares con un mayor grado de corrupción burocrático hacia el interior de las instituciones gubernamentales, proceso que sustentaría la situación de ineficiencia y desinstitucionalización en la que se encuentra la gerencia gubernamental de las instituciones del Estado en Venezuela.

Al margen de lo anteriormente referido, la profesionalización del recurso humano en la gerencia institucional privada y empresarial en Venezuela fue un proceso sistematizado que ha

dado resultados eficientes efectivos particularmente de técnicos y profesionales sin militancia partidista (Álvarez y Marcono, 2006), los cuales de alguna manera también han influido en los asuntos de la política, ocupando cargos de alta gerencia gubernamentales emprendiendo cambios estratégicos al interior institucional del sistema sociopolítico y económico en Venezuela.

En otras palabras, las estrategias selectivas organizacionales a nivel gubernamental eran y aún siguen siendo vitales para los cambios necesarios en el marco del Estado, en las cuales los sujetos comprometidos con los partidos políticos fueron sustituidos por técnicos o profesionales *apolíticos*. Conformando a las estrategias selectivas como los procesos factibles que han ganado los espacios esenciales para las reformas gubernamentales, tal como dice Crozier (1995) “los resabios sucesivos que en todos los países han conocido las tentativas de reformas muy ambiciosas demuestran al mismo tiempo la dificultad, por no decir la casi imposibilidad, de una reforma total” (pág. 15).

En este contexto el avance de la profesionalización es notable en organizaciones administrativas responsables a nivel nacional como las referentes a la recaudación tributaria, lo cual constituye un fenómeno latinoamericano en el que Venezuela se había quedado rezagada (Montero, 2012), por presiones de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ascendiendo en los últimos años hacia un proceso de modernización en dichas instituciones gubernamentales, minimizando criterios y procesos burocráticos populistas y clientelares hacia la sustitución de orientaciones de reingeniería tecnocrática, donde la productividad y la eficiencia cobran significativa importancia, en comparación a los paquetes o intereses producto de las dinámicas de subordinación en los lineamientos de organismos internacionales, intereses partidistas o particulares en el nivel nacional.

Por otra parte, Ferraro (2009) señala que la ausencia o debilidad de los sistemas de mérito en el empleo, impiden al personal de carrera llegar hasta los puestos superiores de gestión y asesoramiento; los políticos tienden a estar rodeados de asesores designados por criterios de confianza, pero cuyo empleo depende exclusivamente de la voluntad de su

principal. Al respecto Ballart (1992), señala que el asesoramiento provisto en este contexto, no es independiente, sino que está expuesto a favoritismos y parcialidades, el cual solamente puede ser provisto por funcionarios de carrera con empleo estable, y mediante la implementación de un concurso público.

Para Ballart (1992) lo relacionado al funcionariado de carrera, la profesionalización es fundamental puesto que:

...simplemente, un funcionario de carrera con empleo estable se encuentra en una posición tal que su puesto no depende de la voluntad del directivo político público al que debe asesorar, y por esto, sus opiniones pueden estar basadas antes en su juicio profesional que en la razonable prudencia y deseo de conservar su empleo.
(pág.205)

Por otra parte, un asesor designado por criterios de confianza bien sean partidistas o de índole personal, no aporta una opinión independiente, al mostrar cierta similitud con las de su jefe o directivo. Por ende, es necesario que prevalezcan los valores éticos por encima de los intereses personales como la honestidad e integridad que promuevan opiniones validas e independientes que se acerquen a la realidad, no dependiente de un interés superior, por lo cual un empleo basado en el merito, esfuerzo personal, en condiciones democráticas, se constituyen en una garantía para lograr una buena gestión.

De este modo, el acceso al empleo público vía concurso basado en el merito debe ser considerado como una garantía de la profesionalidad, y del carácter democrático de una administración. Pues el empleo estable basado en el mérito confiere al servidor público la independencia no solamente de sus opiniones profesionales, sino también de su propio carácter personal. Parafraseando a Ferraro (2009) los políticos que llegan al poder y se rodean de seguidores leales los tratan de manera imperiosa y abusiva, tal situación terminan por alentar un presidencialismo exacerbado alejado de la realidad, y es precisamente allí donde surgen los componentes que retroalimentan una estructura de gestión que no le hace nada bien a la democracia.

En concreto, una administración pública basada en una gerencia profesional es también una administración pública democrática, en donde van surgiendo elementos afines a los principios de eficiencia profesional del funcionariado de acuerdo a un programa de gobierno enfocado en el marco de un proyecto país, que ha sido producto de la construcción colectiva de un pueblo contribuyendo a madurar y profundizar los confines políticos y administrativos de la gerencia pública del Estado.

2.4- Avances y contradicciones actuales del funcionariado en la Función Pública Nacional

Los avances y contradicciones que se han reflejado desde el pasado reciente en cuanto a la Función Pública en los entes gubernamentales puede comprenderse de acuerdo a la diversidad de actividades que el funcionariado ha asumido como parte de las tareas que la sociedad le ha asignado con fines de administrar los entes institucionales del Estado y satisfacer el bien común o colectivo. Por tanto, la Función Pública comprende el conjunto de organizaciones gubernamentales públicas, tanto locales, regionales como nacionales, que realizan el trabajo administrativo y de gerencia del Estado.

Desde la perspectiva del tema de nuestro interés, la Función Pública debe ser llevada a cabo de manera profesional, honesta y planificada por los mejores ciudadanos, pues desde esta apreciaciones, es de donde surgen los mecanismos más idóneos para resolver los problemas de las comunidades o una determinada sociedad particular. De esta manera, las metas de cualquier plan de desarrollo, tienen más probabilidades de lograrse, en cuanto la administración pública sea más ágil y efectiva en responder a las demandas de la sociedad específica. Este proceso se facilita de manera eficiente, cuando la Función Pública goza de la confianza del pueblo, ampliando la participación ciudadana, tanto en la planificación de los programas como en la evaluación de los mismos, y de allí la autoafirmación para la fijación de un plan de gobierno en el marco de un proyecto país.

En otras palabras, en la situación actual de la gerencia administrativa nacional existe la necesidad de realizar según Balza (2007) “tareas de formación para inculcar los valores éticos que rijan la actuación del nuevo ciudadano y de la nueva visión y conducta que deben tener los

servidores públicos”. Entre los frecuentes “vicios administrativos que impiden el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas de los distintos entes y organismos públicos” destaca además:

- ✓ La descoordinación entre la planificación y la ejecución de las obras proyectadas impide el cumplimiento de metas en la construcción de obras públicas.
- ✓ Una deficiente organización administrativa atenta contra la buena gestión.
- ✓ Debilidades importantes en la obtención y administración de recursos.
- ✓ Continúan las prácticas de realizar contrataciones y otras operaciones públicas al margen de la normativa legal.
- ✓ Recurrente la omisión de documentos justificativos que sustenten la toma de decisión en la gestión pública.
- ✓ Debilidades en el control y recepción de los bienes o servicios.
- ✓ Debilidades de transparencia y de dar cuentas de los recursos La Contraloría reconoce otro vicio de importancia: la impunidad (pág. 22).

Prosiguiendo Balza (2007) plantea lo siguiente:

Aun cuando se han sancionado y se continúa sancionando a centenares de funcionarios públicos y muchos de ellos son amparados por medidas cautelares de los tribunales de justicia, de la corte y del propio Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional; decisiones que se han acatado porque emanan de los organismos jurisdiccionales y que se deben acatar en respeto al Estado de Derecho y de Justicia Social, pero con las cuales en oportunidades se protege a quienes han atentado contra el patrimonio público Nacional (pág. 22).

Es este orden de ideas, haciendo énfasis en los avances, contradicciones y retrocesos de la actual Administración Pública venezolana, es evidente la sumisión en la que se encuentra, por lo que necesita de forma imperiosa de un proceso para su reestructuración tras, el diagnóstico insuficientemente característico de las organizaciones mal concebidas y peor estructuradas, con gente poco capacitada y desmotivada, mal recompensada, en fin, con un

modelo de ineficiencia que es reconocido hasta por los propios líderes gubernamentales responsables de la gestión de dichos organismos o entes gubernamentales.

Por otra parte, sin dejar de lado otro de los aspectos considerados centrales de este modelo de administración, se encuentra el protagonismo que ha ido tomando los militares en la conducción y ejecución de las políticas fundamentales del gobierno venezolano, específicamente en el marco de la administración pública, produciendo el desplazamiento partidistas que le dieron cohesión política al modelo de administración Burocrática - populista de los primeros años de la democracia representativa en Venezuela después de la caída de Marcos Pérez Jiménez en 1958, hasta la llegada de la denominada revolución bolivariana, incluso colocando a los partidos políticos oficialistas en un segundo plano, pero sin perder la forma característica en como se suele conducir la administración pública en un medio donde los valores son poco democráticos.

Desde este punto de vista, es claro que la constitución de 1999 redefine el papel de los militares al permitir en su texto el voto a los efectivos de la Fuerza Armada Nacional, quienes hasta ese momento habían estado apartados de manera formal de la política, y 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, por su parte el objetivo de esta medida viene representada por la idea con la que se suele relacionar a esta fuerza militar, una idea de orden, que solo se puede lograr en la medida en que se proporcionen las herramientas necesarias para dar cumplimiento a las leyes y normas que regulan la administración pública venezolana, para no caer en los abusos característicos de los liderazgos exacerbado.

2.5- Normativa vigente que regula la organización del funcionariado en el marco de la Administración Pública Nacional

La normativa vigente que regula la organización del funcionariado en el marco de la Administración Pública en Venezuela, se constata desde los preceptos constitucionales de 1999 con el llamado principio de carrera administrativa, en consecuencia el ingreso de los funcionarios públicos y a los cargos de carrera deben realizarse mediante concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia (véase: Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela de 1999). En cuanto al ascenso, debe estar sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro debe ser de acuerdo con el desempeño de los funcionarios.

En el marco de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT: 2012) es comprensible la flexibilidad que ha enrubado en los últimos tiempos para el caso específico de la funcionalidad en los asuntos del funcionariado público; de esta manera, en su Artículo 8 esta Ley expresa que todos los funcionarios o empleados públicos; gozarán de los beneficios acordados por ésta, en todo sus respectivos ordenamientos, y garantiza, el derecho de los funcionarios o empleados públicos que desempeñen puestos de carrera, a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga, de acuerdo a lo expuesto en el Título VII de esta Ley.

Del mismo modo la Ley de Carrera Administrativa (2012) constituye el instrumento mediante el cual se establece el marco jurídico para el desempeño de la función pública, con miras a la implantación de un sistema organizado de administración de personal, que sea capaz de garantizar a los funcionarios públicos el derecho a la estabilidad, el respeto a sus derechos y el goce de un sistema de Seguridad Social (Véase: Ley de Carrera Administrativa).

De acuerdo a lo anterior, es necesario tener en cuenta que la administración pública nacional, cuenta con una normativa vigente que establece los factores necesarios para lograr el pleno desarrollo del personal durante el transcurso de su carrera, mediante su formación y capacitación permanente, a través del mejoramiento técnico, profesional y moral de los funcionarios; su preparación para el ejercicio de funciones profesionales complejas de la carrera, así como la incorporación de nuevas tecnologías entre otros instrumentos imprescindibles. Se observa que al igual que en el pasado, existe la normativa jurídica para profesionalizar la carrera de los niveles directivos y supervisores en el sector público pero es poca la voluntad política para proceder a los cambios en esta área que se considera vital para la Administración Pública como uno de los pilares garantes del sistema democrático.

En términos generales, en Venezuela existe un amplio marco jurídico para avanzar en el proceso de profesionalización en el sector público, pero al igual que en el pasado los gobernantes y partidos políticos no logran comprometerse en el desarrollo de un área tan

importante en la esfera gubernamental como es la optimización de la gerencia pública y de sus funcionarios. Siguiendo la Ley del Estatuto de la Función Pública (2002) es competencia las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, lo que comprende:

- a) El sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas.
- b) El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo, planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro.

En otras palabras, los planes de personal serán los instrumentos que integran los programas y actividades que desarrollarán los órganos y entes de la Administración Pública Nacional para la óptima utilización del recurso humano, tomando en consideración los objetivos institucionales, la disponibilidad presupuestaria y las directrices que emanen de los órganos de gestión de la función pública. Por tales motivo en medio de la crisis actual que atraviesa el país, resulta casi imposible actualmente pensar en la aplicación de estas normas jurídicas asumiendo la coyuntura de desinstitucionalización política y administrativa que ha conducido a no solo a la administración pública sino también al resto de Venezuela por un camino diferente al democrático, donde para ejemplificar: un procedimiento administrativo como es el concurso público para aspirar a un cargo en la administración pública, realmente no se fundamentan según los principios de imparcialidad, transparencia y, mucho menos en el marco del orden de garantizar la igualdad de condiciones de los participantes sin ningún tipo de discriminación que solo es posible en medio de condiciones donde los valores que imperen sean los democráticos.

En este contexto actual, se deja como alternativa el mejoramiento de las condiciones efectivas de la profesionalización para el desarrollo prospero de mejores estándares de bienestar social y el rescate y profundización de un mejor sistema democrático permisible de cara al futuro, donde predomine la capacidad técnica y, especialmente valores éticos en dentro de la administración pública y por ende el regimiento de los destinos del país.

CAPITULO III: ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BUEN GOBIERNO DE ACCIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Como se ha manifestado reiteradamente en el marco de presente trabajo de investigación; desde la mitad del siglo XX y muy particularmente a partir de la década de 1990, el concepto y el estudio amplio de la Administración Pública ha sufrido profundos cambios y transformaciones, lográndose la innovación de nuevas categorías y nuevas denominaciones como la de políticas públicas, gestión pública y gerencia pública (Pardo: 1995) respectivamente.

De la generalización anterior en el caso particular de Venezuela, todo este proceso ha sido consecuencia de los cambios y transformaciones amplios de reforma del Estado que han tenido efectos en el aparato administrativo gubernamental por la vía de reformas y modernización administrativa. Cuya finalidad ha sido la búsqueda de nuevos mecanismos y procedimientos para dar mayor eficiencia y eficacia a la gestión gubernamental, y específicamente con miras de abordar cambios alternativos en el campo disciplinario de la Administración Pública.

En términos generales el desafío para la Administración pública venezolana en este contexto de ideas, radica en introducir las mejoras necesarias y pertinentes en cuanto al funcionamiento (normativas, organizacionales, disposiciones, y procedimientos), en medio de un clima político complejo, para aumentar la capacidad programática sociopolítica, económica y administrativa hacia la búsqueda de un desarrollo adecuado en el marco de la Nueva Gerencia de la modernidad.

3.1- La programación de la gestión de calidad en la Nueva Gerencia de la Modernidad en Venezuela

En los actuales momentos los cambios en la relación Estado - sociedad prevén cambios paradigmáticos en la Administración Pública; ante las nuevas demandas cada vez más complejas de allí que diferentes perspectivas promuevan modelos de Gestión Pública adaptándolas a nuevas realidades de acción y participación en el marco de lo que se denomina la Nueva Gestión Pública (NGP); es decir, esta nueva modalidad lo que busca es la

incorporación de la sociedad al control de la Nueva Gerencia, conformando una propuesta emergente cuya finalidad es buscar mayor corresponsabilidad y transparencia en la gestión con eficiencia; sosteniendo además, la necesaria influencia de las decisiones políticas en las directrices de la administración, lo cual avala la importancia del vínculo entre la política del Estado y la programación de la Administración Pública.

En este sentido, el nuevo Estado de Derecho y Justicia Social que está emergiendo, es una respuesta a la nueva perspectiva, afirmando lo que sostiene Bresser (2004) que ya no se trata del Estado ultra liberal, al estilo de lo que promueve la nueva derecha en el marco del Estado mínimo que supone la garantía de contratos y derechos de propiedad bajo el manto del viejo Estado Social Democrático y de las medidas impositivas dictadas de ingreso y del producto interno bruto en los entes administrativos.

Sino de un Estado cuya competencia administrativa tiene como meta el bien colectivo y en la dinámica del mercado capitalista con una programación diferente del tradicional Estado Social Democrático. Bajo esta óptica las funciones del Estado no tienden a disminuir; por el contrario, tiende a aumentar en la medida que los costos en educación y salud, tienden a incrementarse junto con el costo de los demás bienes y servicios que permanecen bajo su responsabilidad. Además, el Estado de Derecho y Justicia Social Liberal cree en la competencia la cual no es vista de forma contraria a la cooperación, sino que se convierte en una aliada dentro de la dinámica sociopolítica moderna de la Nueva Gestión Pública, la cual representa la situación permanente del Estado con responsabilidades a largo plazo.

Por otra parte sin dejar de lado, la deficiencia que existe en los actuales momentos en las distintas corrientes teóricas (Teorías de la Elección Pública; Costes de Transacción; el Neo-taylorismo y la teoría de la Agencia) que asumen a la Nueva Gestión Pública la razón de ser de sus respectivos estudios, y comprendiendo que la dicotomía política – administración no es superada en las nuevas visiones en el marco de la globalización, siendo necesaria una reconceptualización con la finalidad de afinar criterios en los nuevos escenarios.

En otras palabras, el proceso de globalización ha logrado una mayor interdependencia entre los distintos países, tal situación terminan por fortalecer el mercado de bienes y servicios, de capitales y tecnologías, pudiendo dejar por fuera a aquellos países, que no están

dispuesto a abrir sus fronteras hacia la entrada de nuevos capitales, así como de la implementación de nuevas técnicas y herramientas de mercado. Es necesario señalar que en la medida que la sociedad como el mercado sean cada vez más complejos, y la sociedad civil sea más exigente con capacidad de ejercer un efectivo control social, se incrementa al mismo tiempo el carácter estratégico de las decisiones políticas y la necesidad de que sean tomadas por funcionarios de gobierno que estén dotados de mayor autonomía.

Particularmente en lo relacionado a los funcionarios y parafraseando a Bresser (2004), aún podemos distinguir los cargos políticos elegidos de los funcionarios públicos de alto nivel; no obstante, todos son políticos, todos establecen políticas y participan directamente en el diseño y la operación de las instituciones políticas. La razón primordial, es que en la medida que su rol como funcionario cambia, deberán sustituir la clásica ética burocrática de la disciplina por la ética de la responsabilidad. De tales razones, la prerrogativa que el funcionariado en las nuevas visiones de la Nueva Gerencia Pública (NGP) sea responsable ante la sociedad, y es de esta forma como su rol deja de ser formalmente técnico y pasa a ser un rol político (págs. 15 – 32).

En el caso de Venezuela, estas características se agudizan debido a los grandes recursos económicos con que cuenta la nación correspondiente a la bonanza petrolera, las cuales deben ser avaladas en relación entre las bases institucionales del Estado establecidas desde la carta magna de 1999 y su vinculación con ciertos elementos de la NGP, concretamente en lo referente a los valores de la participación ciudadana con principios protagónicos como parte de la calidad instrumental de la Nueva Gerencia organizacional e institucional en estos tiempos de la era moderna.

De acuerdo a los criterios antes mencionados, se establecen los fundamentos institucionales del Estado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en lo que se precisa la: previsión de controles sociales y disposiciones sobre participación ciudadana en la Gestión Pública; previsión para el desarrollo de la modalidad de gestión por resultados que sirva de base para la asignación presupuestaria; previsión de principios, entre los que resalta los de transparencia y responsabilidad, que orientan el régimen socioeconómico, la gestión fiscal, la organización y el funcionamiento del gobierno y de la administración pública (Cuñarro, 2004).

De esta forma se afianza el principio de la calidad como característica que se le da a la capacidad del funcionariado de ser eficiente en la satisfacción de las necesidades sociales o del bienestar. La relevancia que adquiere este principio como elemento de gestión, se debe al impulso de la especialización en la era moderna por presentar diversas propuestas para consolidar la calidad como herramienta estratégica. Por tanto el paradigma de la Nueva Gestión Pública, como la gestión de calidad parten del interés y necesidad por encontrar bases duraderas para fortalecer el rediseño organizacional – institucional de competitividad de eficiencia y eficacia dentro de un nuevo entorno de reconocimiento de calidad y como principio catalizador de nuevas demandas sociales y de la legitimidad gubernamental en Venezuela.

3.2- La Nueva Gestión Pública como rediseño organizacional - gubernamental y la gobernanza de la Administración Pública Nacional

Como se ha tratado de exponer, la transformación de la administración tradicional como proceso a la Nueva Gestión Pública como modelo de eficacia, es preciso destacar los principales factores causales que definieron dichos cambios y transformaciones. Como lo señala Cabrero (2004) frente a la crisis fiscal, financiera, de eficacia y de credibilidad que caracterizaba el Estado de Bienestar de los 70 y los 80, aparece en los noventas el modelo de *buen gobierno* considerado como “... aquél que en el conjunto de redes de agencias funciona bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos; con eficacia en la interacción de agentes y agencias externas; y con legitimidad en la prestación del buen servicio que produce” (p. 11 - 12), como lo son la satisfacción del ciudadano y la rendición de cuentas.

Estos tres elementos mencionados constituyen las características del modelo de gobernabilidad. De esta forma se observa la estrecha relación entre el modelo de la nueva gestión pública y la gobernabilidad o de forma más precisa el fenómeno de la ingobernabilidad. Si en un determinado momento histórico en la gestión de las políticas públicas una comunidad política no logra tener esas características y ciertos niveles mínimos de estabilidad; que promuevan la paz y convivencia social, podría generar un conflicto social que terminarían en una situación de ingobernabilidad (Alcántara, 1995).

En este orden de ideas, los obstáculos que se presenta desde el periodo tradicional moderno hasta la actualidad en los entes gubernamentales han dando lugar cada vez más al reclamo por parte de la ciudadanía en general, no solo por mayores niveles de eficiencia, eficacia y estabilidad; sino también de participación. De lo anterior es preciso destacar la gobernabilidad como aquella cualidad propia de una comunidad política donde sus instituciones de gobierno actúan de manera eficaz y de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Galué 1995). Es evidente la importancia para el poder ejecutivo (gobierno en acción) de incluir dentro de sus agendas un mayor cuidado de sus actuaciones en la implementación de políticas públicas acordes a las demandas sociales, en el mejoramiento de su imagen y percepción por parte de la ciudadanía, sumando aliados y no enemigos que terminen por obstaculizar el proceso de gobernar.

En estas circunstancias, es preciso destacar el modelo de gobernanza, como un paradigma que trasciende de forma sustancial el concepto de gobernabilidad tradicional, hacia una participación ciudadana abierta dirigida por los entes gubernamentales, específicamente en lo concerniente al tema de eficacia y buen gobierno. De esta manera, si la gobernabilidad en su modelo tradicional hace referencia al proceso directivo de una sociedad; en los nuevos escenarios, el concepto va mucho más allá y por tal razón es necesario reafirmar los planteamientos que al respecto hace Aguilar (2007: p 2), quien señala que “... la cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar directamente. En otras palabras, sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos... pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y de la supervivencia social” sustentando con esto la participación ciudadana de manera protagónica, la cual es totalmente aplicable en el caso de la Nueva Gestión Pública en Venezuela en los actuales momentos.

Es importante destacar, dentro de la Nueva Gestión Pública en el marco de la Administración Pública Nacional en la actualidad, que los mecanismos administrativos implementados dentro del principio de eficacia no han sido del todo funcional al comprobarse, de manera reiterada en las últimas directrices del gobierno y de la organización estructural del aparato administrativo, un *pase de factura* de partidización versus la profesionalización de innumerables funcionarios que han sido despedidos por causas injustificadas, bien sea por

desacato a la desobediencia ideológica partidistas y otros intereses particulares sin justificaciones de acuerdo a los principios constitutivos que rigen la Administración Pública en Venezuela.

Es decir, en la actualidad coexiste de forma paralela un autoritarismo en los entes gubernamentales con características inusuales por parte de la corriente partidista oficialista y del componente militar nunca antes vistas en Venezuela, por lo que se corrobora un profundo resquebrajamiento del aparato institucional a nivel nacional y el resurgimiento destructivo de la partidización versus la profesionalización del funcionariado público para el libre cumplimiento de las funciones respectivas en el marco de los principios de eficiencia que prescribe la Nueva Gestión Pública, por lo que es necesario un replanteamiento hacia la reforma organizacional y estructural.

Al respecto parafraseando a (Ramíó y Ballart 1993. Vol. II) la Administración Pública, aparte de los principios constitutivos tradicionales jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos en la actualidad son deficientes, por lo que las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han ido originando sustanciales cambios en su composición y estructuras, de manera que la reforma organizativa es una necesidad inevitable debido a la gran desafección institucional y sociopolítica que manifiesta Venezuela.

Por su parte, Ramíó (2010) sostiene una similar de la Nueva Gestión de Administración Pública, al referirse a ella como:

Aquellas Organizaciones a las que corresponde, como es bien sabido, a satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (organismos autónomos públicos) o no (departamentos centrales) pueden considerarse este tipo de organizaciones. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionados por los criterios de instancias superiores. (p. 1)

Con la afirmación anterior, se observa que la Nueva Gestión de la Administración Pública abarca a todas aquellas instituciones autónomas o no, cuyos objetivos se orientan a la resolución de los problemas de la colectividad, además de rendirles cuenta a los determinados organismos pertinentes por el desempeño realizado. De esta manera la reforma organizativa, es una necesidad perentoria, que debe estar acompañada de un rediseño muy distinto a los patrones tradicionales (clientelar) o conducentes a programas burocráticos, autoritarios, cívico – militares de los últimos años. Pues también es necesario reflexionar sobre las formas tradicionales o en lo relacionado algunas nuevas tendencias, ya que como se ha manifestado abiertamente ambas circunstancias reflejadas como un proceso, es lo que ha conformado las nuevas modalidades en el marco de los principios que rigen los asuntos de la Administración Pública en Venezuela.

Particularmente en lo relacionado al Principio de Competencia controlados según lo que regula los Artículos 156, 164 y 178 respectivamente de la Carta Magna de 1999 y más particularmente en el Artículo 26, ordinal 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública entre otras; como lo relacionado al Principio de Legalidad que se encuentra sustentado en el Artículo 137 de la Constitución de 1999 y es establecido para ser desarrollado según el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP); conjuntamente de lo relacionado al Principio de Jerarquía que se encuentra sustentado según lo regulado por el Artículo 28 de la LOAP.

De igual forma, es importante señalar la influencia que han tenido otros principios constitutivos dentro de la Administración Pública Nacional, como lo relacionado a la selección por mérito para el ingreso a la función pública previsto en los Artículos 35 y los de la Ley de Carreara Administrativa y lo concerniente a la formación de expedientes y actos administrativos mediante procedimientos específicos que se regulan principalmente según la Ley de Procedimientos Administrativos respectivamente entre otras instancias específicas de entes de gestión regionales o locales en el marco de las formas de gestiones de calidad de hacer gobierno.

En otras palabras, el proceso de la reforma del Estado y calidad de sus gestiones se han sustentado en ciclos derivados que en un primer momento puso énfasis en el tamaño del Estado, orientando la agenda de la reforma hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, y de allí la utopía del estado mínimo, dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Acentuando la preeminencia progresiva de la atención a la calidad de la gestión pública, al rediseño y funcionamiento de las instituciones gubernamentales y la dotación de recursos tecnológicos modernos para la operatividad profesional de los entes organizacionales gubernamentales (Vilas, 2001).

La calidad de la Nueva Gestión Pública logra de esta forma una dimensión distinta a la que tradicionalmente ha mostrado, cuyo propósito es promover directamente el fortalecimiento de la legitimidad institucional, reconociendo como algo real y legítimo el aumento de las demandas públicas, bien sea a nivel local, regional o nacional, en cuanto a la dotación de bienes y servicios adecuados a sus expectativas, acentuando el análisis de la calidad y la planificación en la búsqueda de mecanismos que permitan dar respuestas a este nuevo ente descentralizado en mejora de la interrelación directa de los diferentes mecanismos de gestión y la colectividad mancomunada con finalidades de cambios sustanciales gerenciales (Malvicino, 2001).

En resumen, en los actuales momentos lo que concierne a la Nueva Gestión Pública como rediseño organizacional - gubernamental y la gobernanza de la Administración Pública Nacional, pasa por la necesaria restructuración con la finalidad de buscar mayor eficacia simple institucional y la transparencia organizativa, de cuya estructura se pueda prever la comprensión, acceso y aproximación para la participación ciudadana con fines de dar celeridad a la resolución de asuntos colectivos según los principios de eficiencia y de acuerdo al nivel de especificidad de gestión, con criterios de alta calidad en el desempeño de los funcionarios públicos para la conformación de un mejor bienestar social y de la organización administrativa.

3.3- La evaluación de desempeño en base a indicadores competitivos, transparencia y rendición de cuentas en las acciones ejecutadas

En el marco de este trabajo de investigación, es supremamente necesario referirnos al desempeño aunque sea de manera sucinta; puesto que en toda organización pública o privada, es esencial medir los resultados que se derivan del desempeño profesional y permita conocer el grado en que se han alcanzado los objetivos en cuanto a las gestiones públicas. En este sentido, los administradores requieren de las herramienta necesarias que le provean información útil para cuantificar la gestión organizacional gubernamental, para facilitar de esta forma la incorporación de alternativas que promuevan el mejoramiento continuo y a la creación de ventajas competitivas.

De lo anterior, es pertinente destacar algunos de los medios mayormente utilizados para la medición de resultados de manera efectiva, como son los indicadores de gestión y desempeño. Al respecto, la Corporación Andina de Fomento (CAF), citada por la Revista Calidad Empresarial (1999) define los indicadores de gestión y desempeño como “la expresión cuantificada del comportamiento o desempeño de una empresa por departamento, cuya magnitud, al ser comparada con algún nivel de referencia, nos podrá estar señalando una desviación sobre la cual se tomará acciones preventivos o correctivos según sea el caso. (p. 22)

Del mismo modo y reafirmando lo que sustenta Beltrán (2005: 43), el indicador lo define como una “relación entre variables cuantitativas o cualitativas, las cuales permiten observar situaciones o tendencias de cambios generadas con el objeto, fenómeno o proceso observado, respecto de las metas previstas e influencias esperadas”. Es decir, mide el efecto o alcance de una determinada variable en función a una meta específica.

Por las aseveraciones anteriormente referidas, es fundamental afirmar que los indicadores de gestión gubernamental son instrumentos que facilitan tanto el análisis como la evaluación de una área o totalidad de una institución, con la finalidad de determinar si el desempeño se ha adecuado a lo propuesto bien sea en términos de calidad, productividad, eficiencia, eficacia y efectividad términos en los cuales se ha dirigido este trabajo de forma transversal. Y por otra parte, motivos de reflexión compresiva según los cuales regularmente

se emplean para la obtención de información que por lo general sirve de base a las decisiones gerenciales.

Veamos de forma breve algunos conceptos que a juicio de la CAF, citada por la Revista Calidad Empresarial (1999), dichos indicadores son fundamentales en la gestión gubernamental, en este sentido:

- ✓ **La Calidad:** Es un factor indispensable a medir en la gestión organizacional gubernamental, ya que hace referencia a la evaluación de productos o servicios de una empresa o institución y como este alcanza o supera las expectativas de los clientes o demandas sociales. Es decir, la calidad se asocia con la satisfacción del mercado y del bienestar colectivo. Por lo tanto, los indicadores basados en la calidad tienen que ver con aquellos aspectos necesarios para la producción del bien o prestación de servicio.
- ✓ **La Productividad:** Este es un factor que se relaciona con la capacidad productiva de una organización, con la finalidad de identificar los diferentes requerimientos según la necesidad del mercado o de la entidad, al igual que el grado de aprovechamiento de los recursos aplicados. En pocas palabras, la productividad tiene que ver con el valor agregado a los procesos organizacionales gubernamentales.
- ✓ **La Eficiencia:** Se refiere al uso de los recursos utilizados en el desarrollo de las operaciones, ya sea en cuanto a la calidad estimada y la forma como pueden ser aprovechados para la elaboración de productos y servicios. De esta manera, la eficiencia se vincula con la disponibilidad de recursos y la forma como una empresa o institución gubernamental los aplica para cumplir con sus objetivos prioritarios.
- ✓ **La Eficacia:** Por su parte la eficacia consiste en el logro de los objetivos y metas establecidas, las cuales tiene que ver con la satisfacción del cliente o demandas sociales y la maximización de beneficios. De allí que los aspectos que se miden bajo la eficacia se dirigen al cumplimiento de compromisos, actividades o cursos de acción que pueden afianzar a una empresa en el mercado o a una gestión gubernamental sobresaliente estructurada de forma particular.

- ✓ **La Efectividad:** es la relación que existe entre el logro de resultados y los recursos utilizados con respecto a los planes o programas, lo cual es fundamental si una organización espera mejorar el posicionamiento de sus productos y servicios. En definitiva, bajo estos criterios, se pueden establecer aquellos indicadores de desempeño que permiten cuantificar la gestión de una organización pública, en cuanto a los señalamientos del modelo de gestión orientado a resultados y sus posibles incidencias para la aplicación de estrategias que aseguren el alcance de los planes previstos en el marco de criterios efectividad.

Por su parte para, Morín (2004: 1), indica que la administración pública constituye “una forma específica de organización con carácter de servicio público, dedicadas a la gestión y al control de las actividades de una nación”. Esto quiere decir que se trata de entidades particulares, básicamente organizadas, con el objeto de incentivar la gestión de los distintos procesos que engloban su misión y visión, además de un control de las labores.

De cualquier modo, es importante esclarecer de acuerdo a lo que refleja Lecoin - Perera (2004) al señalar, que aunque la administración pública posea un carácter específico; en términos generales no puede ser concebida de cualidades o actitudes inherentes a la centralización, jerarquía y competencias generales o meramente específicas. Por ello, los criterios fijados en la administración pública en el caso de Venezuela en los últimos años se fundamenta en los principios de centralización, jerarquía y especialización de competencias entrecruzadas y en modos de organización combinados entre un centralismo de Estado - gobierno con multiplicidad de competencias a nivel de las instituciones o entes gubernamentales de capacidades de decisiones específicas; y entes institucionales o gubernamentales locales que han marcado pautas para investir el poder centralista del gobierno nacional.

En otras palabras, existe un centralismo exacerbado en las cuales se ha dado la administración pública en los últimos años, dejando de lado las reglamentaciones formales de reglas de juego claras en el desarrollo de las funciones, para ser dirigidas por la vía de la imposición céntrica, jerárquica, anárquica, sin que ello alcance una forma acertada de poder gubernamental eficiente de acuerdo a los indicadores señalados en el marco del buen gobierno. De allí que las instituciones públicas deben configurar su modo de organización, de acuerdo a

la naturaleza del ente, el personal requerido y las tareas a desarrollar, para así promover el buen desempeño de las mismas.

Desde esta perspectiva, la administración pública, a juicio de Ramió (2010), se articula en diversos ámbitos, denominados Político - cultural, Socio - Técnico y el ámbito de Control y Mejoras, los cuales permiten tener una imagen más completa y ordenada de su funcionamiento como se advierte en la siguiente figura1:

Figura 1: Ámbitos de las Organizaciones Institucionales Públicas



Fuente: Romero (2016)

De la figura anterior, veamos de manera resumida la referencia que alude cada uno de los ámbitos:

- I. El ámbito Político – cultural: hace mención a la realidad política donde los actores tienen sus propios objetivos y estrategias diseñadas en función a la capacidad de control de los recursos y de su influencia en la toma de decisiones. Por ello se pueden encontrar los actores intra-organizativos que tienen objetivos muy distintos y luchan por dominar espacios compartidos, pudiendo originar algunos conflictos; asimismo, en las organizaciones se encuentran parámetros culturales, tales como costumbres, rituales y símbolos, que favorece la articulación y cohesión de los diferentes miembros individuales y colectivos de una institución o ente gubernamental.

- II. El ámbito Socio-técnico: en el que se agrupa los elementos tradicionales presentes en toda institución, como el entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales, asimismo los procesos administrativos, que se constituye como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados a través de conceptos e instrumentos estructurados.
- III. El ámbito de control y mejoras: se refiere a las organizaciones públicas que ejercen el control sobre los elementos, procesos y actuaciones, asimismo tienen a su cargo la revisión sobre el proceso de ejecución. Para ello, se diseñan sistemas de información que contribuyan al diagnóstico permanente ante los numerosos cambios y transformaciones a los que están expuestas las instituciones en la búsqueda de una mejora organizativa.

De acuerdo a lo señalado, cada uno de los ámbitos mencionados revela el proceso por el que pasan las organizaciones gubernamentales públicas en Venezuela, así como también expone algunos de los factores a considerar para su respectivo análisis y evaluación de desempeño, para detectar aquellos aspectos de mejoras y posibles fortalezas que conduzcan a logro de los objetivos de una determinada gestión pública.

Finalmente, es necesario destacar la relevancia de algunos elementos que configuran la administración pública como un conjunto de instituciones generales, a pesar de que existen aspectos que las diferencian, dichas apreciaciones permiten la posibilidad de analizar dichos elementos o características, como lo señala Subirats (2003), en forma resumida:

- ✓ Dentro de la administración pública se conforman organizaciones complejas. Debido a que los entes públicos pueden atender funciones muy distintas entre sí, pero atender a un mismo modelo administrativo, de modo que no existe una correlación entre la estructura interna y las funciones asumidas generales. A esto se unen la irregular especialización funcional y territorial que imposibilitan la correcta integración de las actividades.
- ✓ Asimismo existe una interdependencia entre la política y la administración, por lo que toda organización pública puede participar del poder político, incluyendo las zonas más modestas de la organización.

- ✓ En el marco de los diversos mecanismos, no existe una relación inmediata entre actividad de la administración y recurso financiero. Esta situación dificulta la eficiencia o rendimiento de la organización en términos normales. A su vez, la definición de los parámetros de eficiencia y eficacia tienen una fuerte dimensión política.
- ✓ En cuanto a la dinámica organizativa se encuentra fuertemente condicionada por los límites organizativos que circunscribe la profesionalización del recurso humano para la gestión en las modalidades actuales. Esto se refiere a los rígidos mecanismos de entrada para personal profesional, su vinculación dentro de la institución, las restrictas posibilidades de modificar las pautas negativas de comportamiento y de reconocer las positivas entre otros factores de prosecución.
- ✓ La diferenciación entre lo privado y lo público, se refleja en las organizaciones privadas, que compiten entre sí para obtener los recursos necesarios para su desarrollo, a diferencia de las instituciones públicas que cuentan recursos, con una tendencia incremental que el Estado obtiene a través del sistema fiscal. Sin embargo, tales instituciones compiten desde el ámbito político - administrativo para conseguir el mayor volumen de transferencias de los recursos disponibles.
- ✓ Por las circunstancias anteriores, resulta muy difícil determinar el producto específico de cada institución pública, lo que añade complejidad en la búsqueda de indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de la gestión organizativa institucional. De allí, la existencia de múltiples indicadores de naturaleza diversa en la obtención de objetivos y la información necesaria para su medición.
- ✓ Como consecuencia de las distintas funciones que realizan los entes o instituciones públicas, coexisten también diversos profesionales con competencias específicas que requieren diferentes procesos y estructuras, por lo que tales profesionales se muestran subyugados ante una estructura burocrática - partidista que influye sobre los aspectos administrativos en el marco de los indicadores para una Nueva gestión Pública en los términos señalados.

En base a los elementos o características expuestas, es evidente la realidad que presenta la administración pública como factor organizacional institucional, de modo que a partir de estos atributos se pueden distinguir matrices de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que pueden distinguirse en el marco de las Nuevas expectativas de la Gestión Pública para la evaluación del desempeño en base a indicadores competitivos, de transparencia y rendición de cuentas en las acciones ejecutadas en Venezuela.

3.4- Recomendaciones y Contribuciones académicas como propuesta en el marco del avance tecnológico y de las comunicaciones para aumentar niveles de eficacia y eficiencia en los entes gubernamentales de la Administración Pública Nacional

La profesionalización versus la partidización para la construcción del buen gobierno (Gobernabilidad) en la Nueva Gestión Pública en Venezuela, requiere de profundos cambios y transformaciones, por las repetidas debilidades de carácter funcional que se han manifestado en los últimos años. El centro del problema ya no es la legitimidad o validez institucional del buen gobierno, sino su validez de dirección, de su acción de gobernar que lleva consigo componentes científicos y técnicos, prácticas políticas en relación con la ciudadanía, más allá de lo que las normas le exigen a su actuación. De esta forma, el problema ahora se ubica en el proceso de la gobernabilidad, estrechamente relacionada con la capacidad y la eficacia de la dirección de gobierno y su acción dentro de la administración pública.

De lo anteriormente suscrito, la nuevas expectativas de la gobernabilidad preocupan de forma directa a la ciudadanía, todo ello derivado a las consecuencias surgidas por la ingobernabilidad que ha generado las crisis fiscales, económica y políticas, ampliamente padecidas por los ciudadanos en general, circunstancias bajo las cuales se han hecho evidente los grandes criterios de ineficacia con los que se han conducido la Administración Pública en Venezuela.

Aplicando estas apreciaciones al caso de Venezuela, es necesario manifestar que hay nuevas demandas sociales y políticas, así como un alto grado de incertidumbre jurídica, económica, política y de seguridad pública, un sistema hacendario inequitativo y muy poco competitivo, una administración pública ineficiente y de poca calidad, un gobierno corrompido por un alto nivel de corrupción inusual, lo que contribuye al desmoronamiento de

las instituciones de la Administración Pública, el desmembramiento del gobierno y la destrucción del Estado como garante de los derechos, y valores democráticos, lo cual, marca un enorme reto en tales circunstancias en la búsqueda de una salida acertada en la reconstrucción de país en forma general.

De allí que la Nueva Gestión Pública en el marco de la gobernabilidad, son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno, particularmente en lo relacionado a la capacidad gubernamental o directiva del gobierno y en la búsqueda de solución a la diversidad de demandas para minimizar los efectos de la ingobernabilidad. Por tanto la ingobernabilidad se produce ante la indisposición u oposición manifiesta por parte de los ciudadanos de cumplir con las leyes, planes y políticas de los gobiernos de los estados sociales, por el bajo rendimiento gubernamental en el terreno del bienestar y la justicia social, como efecto de la apatía o como una especie de castigo que debe considerarse de forma urgente ante las posibles consecuencia negativas que degenerarían en un sabotaje o en circunstancias que obstaculicen el ejercicio en el poder lo que exige indiscutiblemente, o bien, incrementar las capacidades del gobierno, o incrementar las capacidades de la sociedad, reconociendo su mayor autonomía y libre iniciativa.

Finalmente la perspectiva de la Nueva Gestión Pública para la construcción de la Gobernabilidad con eficacia, consistirá en la posibilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad; o por el contrario continuar asediado por la ingobernabilidad limitando la posibilidad de que el gobierno no cumpla sus funciones o no gobierne, pudiendo generar con ello, crisis políticas, económicas y sociales. En tales circunstancias, es fundamental el rescate de la gobernabilidad como una práctica de consenso y negociación con la diversidad de actores sociopolíticos del país.

Para tales efectos es necesario agregar, que desde estas apreciaciones de las nuevas formas de gobernabilidad la esencia del modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, sigue siendo, pensado y justificado como gubernamentalmente está estructurado y dominado en el marco del Estado moderno pues es necesario dejar claro que la sociedad compleja actual (sociocultural, política, económica, institucional) sólo puede ser objeto y destinatario del gobierno y de la Administración Pública, pero en ningún modo sujeto.

En concreto, la gobernabilidad es el factor determinante del nuevo proceso directivo en la nueva relación entre gobierno y sociedad, requiriendo la acción de un gobierno capaz de determinar el momento concreto en el que se encuentra; eficaz en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, la acción de gobernar es un proceso, modelo o patrón de gobierno y significa un cambio y transformación de directrices del gobierno central en el marco de un sistema político bien definido, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales, con la finalidad de gobernar con capacidad y eficiencia la administración pública con un potencial del recurso humano profesionalizado en beneficio de una sociedad democrática que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos, con un mayor grado de justicia y bienestar social a través de un amplio grado de correlación con sus ciudadanos por medio de los distintos medios y recursos informáticos disponibles en la actualidad.

www.bdigital.ula.ve

CONCLUSIONES

En términos generales se concluye que la subsistencia de la Administración Pública cooptada por intereses político de índole partidistas, es lo que ha determinado en los últimos años diversos intentos para combatir en un primer momento el modelo burocrático tradicional y más recientemente los nuevos modelos que se han ido presentando en el marco de la denominada democracia protagónica y participativa, sin que dichos modelos (burocrático tradicional – y aunado al modelo autoritario autoconcentrado cívico - militar) hayan dado resultados eficientes dentro de la Administración Pública en Venezuela hasta los actuales momentos.

Por consiguiente, en el marco de este trabajo de investigación se trató de manifestar de manera amplia, los principales aspectos que han sido los ejes principales en los avatares de la partidización versus la profesionalización de la Administración Pública en Venezuela desde el pasado reciente; los cuales dichos ejes convertidos en procesos contextuales o hilos conductores de organización y funcionalidad institucional, expresan los distintos ritmos que ha manifestado la Administración Pública para su propia conformación en el marco de la estructura organizacional e institucional del Estado.

De allí la relevancia incuestionable de la profesionalización, para la conformación de una verdadera Nueva Gerencia pública, con miras a contribuir a la formulación de un marco conceptual de investigación y operativo que pueda ayudar a desarrollar parámetros pertinentes de una nueva política pública y ayude a mejorar los mecanismos dentro de la Administración Pública, a través de la capacitación profesional necesaria para obtener altos niveles de calidad y pertinencia, que forme una ciudadanía activa y que pueda constituirse en alianzas estratégicas de un nuevo desarrollo económico, social, político y cultural en el marco del Estado en Venezuela de acuerdo a los nuevos principios técnico – burocráticos que demanda la modernidad del desarrollo sociopolítico.

De lo anterior, es indiscutible que las nuevas técnicas de la comunicación influyen en el manejo de los entes gubernamentales, ya que promueven el mejoramiento, aplicación y entendimiento de las mismas. Esto debido a que si las organizaciones no están comprometidas con su labor, su enfoque no puede ser tomado en cuenta como tal, al no cumplir con las

necesidades primordiales de dicha organización; por lo cual todo dependerá de las relaciones entre los elementos de la misma para alcanzar el éxito y la meta demandantes propuestas. De allí el principio, que todo logro que se quiere obtener se hace realizable mediante las transformaciones de los procesos administrativos ya que incrementan el trabajo como fuente de racionalización para dar respuestas a las políticas y necesidades que se presentan en una organización o ente gubernamental del país.

Por otra parte, debido a los profundos cambios suscitados en el país en los últimos años, es necesario agregar los avances que en materia normativa se han presentado, así como el surgimiento de dependencias o instituciones gubernamentales dependientes del gobierno para el apoyo de lo que son los consejos comunales, no obstante si bien esta estructura en el mejor de los casos tiene presencia en las instancias locales, lleva a cabo asambleas de ciudadanos, no es menos cierto que no ha logrado constituirse como un agente para la transformación socioeconómica de la localidades como parte de lo que pudiera ser el resurgimiento de un verdadero proceso de descentralización político – territorial y administrativa por lo tanto, el reto en la realidad venezolana sigue siendo el de establecer mecanismos capaces de soslayar los vacíos entre las leyes y la aplicación de las mismas, para la satisfacción pertinente de las demandas sociales como se trato de manifestar por medio de uso indicadores viables en los entes gubernamentales.

De lo anterior, en es ineludible las alternativas para la construcción del buen gobierno; comprendiendo en términos generales, que toda acción dentro de la administración pública, constituye un proceso de participación sociopolítica y aprendizaje que exige esfuerzos permanentes de la ciudadanía en general y del Estado, para la consolidación de la democracia y la madurez del gobierno, al estimular al individuo para que tome parte en la configuración de las decisiones y políticas del Estado; de allí que sea necesario tener presente los altibajos de las medidas tomadas por el gobierno, con el propósito de valorar sus efectos para la edificación de una política más asertiva, como único camino para alcanzar la calidad democrática y la satisfacción de las demandas sociales en el marco de la Administración Pública.

En otras palabras, la existencia de un buen servicio público profesional es asumida como una premisa del buen gobierno, sin la cual es inimaginable una disminución de los

controles administrativos. En un país como Venezuela, en el que ha predominado el clientelismo y el corporativismo como se mencionó en algún momento, haciendo difícil concebir la instauración de la profesionalización en la Administración Pública; no obstante, algunos de los indicadores reflejados como elementos esenciales del control sociopolítico a través de la transparencia de calidad, la responsabilidad productiva, la eficiencia y la eficacia efectiva son parte recomendables un mejor desenvolvimiento en la Nueva Gerencia Pública (NGP) en Venezuela.

Finalmente, la Nueva Gerencia Pública (NGP) tiene sus bases en el contexto del Estado de Bienestar reconociendo las demandas fundamentales de la ciudadanía en general, en tanto que en Venezuela se batalla para ofrecer “mínimos grados de bienestar como factor de subsistencia” es pertinente señalar que no debería ser esta la meta, sino ir más allá y proveer mayores niveles de bienestar social. Por lo tanto, la creación, desarrollo y aplicación de una disciplina de la gestión pública, en vez de atender sólo temas como eficiencia en servicios básicos, se debe preocupar por su cobertura; es decir, por la eficacia de los problemas de legitimidad, crisis institucional, corrupción, modernización de las dependencias gubernamentales, además de atender a la interacción con la esfera política y buscar el equilibrio entre los cánones de una verdadera administración pública y los principios pertinentes de un Estado de Derecho, democrático y con Justicia Social.

En concreto, desde esta perspectiva la democracia no se constituye en un paradigma difícil de alcanzar, sino una tendencia que se construye de forma permanente. Agregando con esto, que en Venezuela se vive actualmente un proceso de fractura profunda a nivel organizacional, institucional y de Estado; pero este rompimiento, puede permitirnos avanzar hacia una profundización del orden social con mayor grado de capacitación; si se comprende como reto existencial en la reconstrucción total del Estado de Derecho, democrático y con Justicia Social. Por ello, la presencia y actuación beligerante de redes, y actores de los ciudadanos en la crisis política venezolana, son algunos de los aspectos que permiten alojar esperanzas en el restablecimiento de un modelo democrático que goce del reconocimiento mayoritario de sus ciudadanos, que solo es posible si venezolanos abandonamos la anomia y empezamos a participar activamente en la ejecución de nuestro propio proyecto político de país.

En todo caso, la democracia como utopía no es humanamente alcanzable, pero sí lo es su búsqueda permanente así como la convicción de que la democracia no puede ser limitada, otorgada y restringida. Es importante destacar que es a través de los verdaderos valores de la democracia, es que nos atrevemos a trazar los caminos necesarios para reconocer si el hombre sigue fiel a su elección de libertad como ser social, siempre y cuando tenga un proceso de formación razonable. Por lo tanto, la democracia es un proyecto que nunca termina, y se construyen día a día, en cuyos avances y retrocesos es necesario proveer de los mecanismos y actores necesarios a través de la profesionalización. El reto de la construcción de un nuevo modelo político pone en evidencia la necesidad de reflexionar sobre los aspectos normativos planteados en la Carta magna 1999 de manera que pueda rediseñarse un sistema político que profundice la democracia en Venezuela hacia la profesionalización de la Administración Pública Nacional.

www.bdigital.ula.ve

BIBLIOGRAFÍA

- ALCANTARA, M. (1995). **Crisis, gobernabilidad y cambio**. México – DF. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- ÁLVAREZ, C. y MARCANO, F. (2006). *Profesionalización de la Administración Pública Venezolana*. En Anuario del Instituto de Derecho Comparado – Universidad de Carabobo, (29), 155 - 176. Valencia – Venezuela.
- AGUILAR, L. (2007). **Aporte de las Políticas Públicas y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza**. Reforma y Democracia. En Revista: del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) No 39. Págs. 1 – 15.
- AÑEZ, C. y LÓPEZ A (2001). *Clientelismo Político y Recurso Humano en la Alcaldía del Municipio Maracaibo*. En: Revista Gaceta Labora de la Universidad del Zulia. Vol. 7, Nro 2, págs. 201 - 215. Maracaibo – Venezuela.
- BALLART, X. 1992. **¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? aproximación sistemática y estudios de caso**. Madrid – España. Editorial INAP. Eduardo p. 72
- BALZA G; Ronald (2007). *¿Nueva Administración Pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 199*. Caracas – Venezuela. En **Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales** / N° 43 / págs. 9 – 26.
- BELTRÁN, J. (2005). **Indicadores de Gestión Herramientas para Lograr la Competitividad**. Bogotá – Colombia. Editores Colombia, 2da. Edición.
- BRESSER, L. (2004). *La restricción económica y la democracia*. En **Política y Gestión Pública**, Buenos Aires – Argentina. Editorial Fondo de Cultura Económica – CLAD. pp. 13 - 42.

- BREWER CARIAS, A (1970). *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela. Cuadernos para la Reforma Administrativa*. Instituto Internacional de Ciencias. Vol. XXXVI· Núm. 1. Caracas – Venezuela.
- CABRERO, E. (1995). **Del Administrador al Gerente Público**. México – DF. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2004). **Del Administrador al Gerente Público**. México – DF. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública.
- CRIAP (1974), “Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado”, Caracas – Venezuela. Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública.
- COPPEDGE, M. (1993): “Partidocracia y reforma en una perspectiva comparada”, en A. SERBIN et alii, *Venezuela: la democracia bajo presión*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 151 y 156, citado por Ramos.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1988). **La reforma del Estado**. Caracas – Venezuela. Ediciones COPRE - Arte.
- CROZIER, M. (1995), **Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**. (Reimpresión) México – DF. Editorial. Fondo de Cultura Económica.
- CUÑARRO, E. (2004). *Modernización Reflexiva y Reforma del Estado*. Maracaibo – Zulia. En: **Revista** Opción No. 43, FEC – LUZ.
- DI TROLIO, S (2006). *Origen, crisis y reconstrucción del Estado de Derecho en Venezuela*. Disponibles a través de la web: En Revista en línea. saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/.../article/.../1421. Caracas – Venezuela.

FEIL, H. y ADRIANZA, M. (1992). *Componente profesionalización de la gerencia pública. Informe final*, Proyecto COPRE - PNUD” En: COPRE (1994), Reforma de las instituciones de gobierno. Caracas – Venezuela.

GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA (1947). **Constitución de los Estados Unidos de Venezuela**. Ediciones de la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela Extraordinaria Nro. 194E. Caracas – Venezuela.

GACETA OFICIAL (1986). *Proyecto del Acuerdo de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público*. Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Caracas - Venezuela.

GACETA OFICIAL (1989). **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público**. Publicada en Gaceta Oficial No.37.753 de fecha 28 de diciembre.

_____(2003). **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público**. Publicada en Gaceta Oficial No.4.153 de fecha 14 de agosto.

GACETA OFICIAL (1961). **Constitución de la República de Venezuela**. Ediciones de la Gaceta Oficial Nro. 1585. Caracas – Venezuela.

GACETA OFICIAL (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (1999). Ediciones de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 36.860. 30 de Diciembre. Caracas – Venezuela.

GACETA OFICIAL (2012). **Ley Orgánica del Trabajo**. Ediciones de la Gaceta Oficial Nro. 6.076 de 08 de mayo. Caracas – Venezuela.

GACETA OFICIAL (2002). **Ley del Estatuto de la Función Pública**. Ediciones de la Gaceta Oficial Nro. 37.522 de 06 de septiembre. Caracas – Venezuela

GACETA OFICIAL (2012). **Ley de Carrera Administrativa**. Ediciones de la Gaceta Oficial Nro. 397.615 de 07 de Noviembre. Caracas – Venezuela.

GALUÉ, Y. (1995). **En torno a la propuesta de profesionalización de la gerencia pública venezolana**. Tesis de grado para optar al título de magíster en Ciencia Política. Maracaibo – Venezuela. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

GOUGH, I. (1979). **Economía política del Estado de bienestar**. Madrid – España. H. Blume Editores.

JACOME, F. (1999). *Reformas políticas en Venezuela: una evaluación preliminar*. *Ciencias de gobierno*. Ediciones del Instituto zuliano de Estudio Políticos, Económicos y Sociales. Nro.6, julio – diciembre. Maracaibo – Venezuela.

FERRARO, A (2009). **Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica**. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid – España.

KLIKSBERG, B. (1989), **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**, Madrid – España. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública.

MARAPACUTO, E. (2005). **Reforma, Estado y Revolución. Cambio Institucional en Venezuela**. Editorial Nuevo Tiempo. San Cristóbal – Venezuela.

MÁRQUEZ, T. (1996). **El Estado en Venezuela. Descentralización, reforma de la administración pública y políticas contra la pobreza**. Caracas – Venezuela. Ediciones. Panapo.

- MARTÍNEZ, R. (2003). **La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas**. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública (Iberoamérica). Madrid - España.
- MALVICINO, G. (2001). *La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial*. Buenos Aires - Argentina, En: Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, 5 - 9 noviembre.
- MOLINA VEGA, J. E. Y PÉREZ BARALT, C. 1996 “Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos”, en: Álvarez, A. (Coord.). **El sistema político venezolano: crisis y transformaciones**. UCV -IEP. pp. 193 – 238.
- MONTERO, G. (2012). *La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública*. Revista Centroamericana de Administración Pública ICAP - (62 - 63), 25 - 38.
- MORÍN, E. (2004). **Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid - España. IX Congreso Internacional del CLAD. Disponible en internet a través de <http://www.clad.org/congresos/congresosanteriores/ix-madrid./morinesp.pdf>.
- LECOIN - PERERA, J. (2004). *Pouvons nous réformer les administrations*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid-España. Fuente: <http://www.clad.org.ve/congreso/morinesp.pdf>
- O’CONNOR, J. (1981). **La crisis fiscal del Estado**. Barcelona - España, Ediciones Península
- OCHOA Y OTROS (1996). “Administración pública y populismo en Venezuela”, documento, Maracaibo, Venezuela.
- PARDO, M. (1995). **La Modernización Administrativa en México**. México – DF. Ediciones El Colegio de México.

- PÉREZ, V. (2013). **La nueva concepción de la Administración Pública**. Ediciones de los Talleres Gráficos Universitarios ULA. Mérida – Venezuela.
- PEREIRA, V. (2006). *Nueva partidización y consolidación partidista en Venezuela*. Revista de Ciencias Sociales, 12, (2), 342 - 362. Maracaibo - Venezuela.
- RAMIÓ, C. (2010). *Los problemas de la implantación de La nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional*. Caracas - Venezuela. En: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Reforma y Democracia. Volumen 21
- RAMIÓ, C. y BALLART, X. (1993). **Lecturas de la teoría de la Organización**. Madrid – España. Vol. II. Ministerio de Obras Públicas.
- REVISTA CALIDAD EMPRESARIAL (1999). **Indicadores de Calidad y Productividad en la Empresa**. Caracas – Venezuela. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- REY, J. C. (1989), **El futuro de la democracia en Venezuela**, Caracas – Venezuela. Editorial. Instituto de Estudios Avanzados / Colección Idea.
- RODRÍGUEZ, L. (1975), “*Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela*”. En: Revista Venezolana de Administración Pública, Caracas – Venezuela. Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública.
- SALAMANCA, L. (1995). The venezuelan Political System: a view from Civil Society en Venezuelan Democracy under Stress. Transaction Publishers, New Brunswick
- SUBIRATS, J. (2003). **La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta**. Barcelona –España. Ediciones Documentación Administrativa.

- UVALLE, R (2000). Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas. México – DF. Ediciones Plaza y Valdés SA de CV.
- VILAS, C. (2001). *El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno*. N° 165, julio – septiembre. Foro Internacional.
- VILLORIA, M. (2011). *¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. (51), 5 - 44. Caracas – Venezuela.
- ZAPATA NOVOA, J. (2009). **Profesionalización de la Administración Pública en el Estado de Nuevo León**. Fondo Editorial Nuevo León. Monterrey, Nuevo León – México.

www.bdigital.ula.ve