La reforma de la Administración Pública en Venezuela —Proyectos y Realidad—

Haydée Ochoa Henríquez *

Introducción

Desde los inicios de la democracia en 1958, el Estado venezolano ha dedicado importantes recursos, de modo sistemático, en la elaboración de proyectos de reforma de la Administración pública, sin embargo, estos esfuerzos no han tenido aplicación, por el contrario, los problemas de los cuales se partió para adoptar como política la reforma de la Administración pública se acentuaron a lo largo del período democrático.

Esta situación luce diferente hoy en día, nuestra hipótesis es que 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 sobre el carácter de los nuevos rumbos que toma la Administración del Estado.

En este trabajo nos proponemos hacer una exploración de los proyectos de reforma de la Administración pública venezolana y su incidencia en la realidad. Si bien nuestro interés central está en desvelar la situación reciente, la demostración de nuestra hipótesis requiere hacer un análisis histórico, por lo que estudiamos el fenomeno globalmente.

Sostenemos que las características que toma la Administración pública, es decir, los procesos de decisión y ejecución en el poder ejecutivo, están estrechamente ligados a las necesidades del modelo económico que promueve el Estado, en cuyo marco se insertan los requerimientos de la democracia. El grado de posibilidades de puesta en práctica de los proyectos de reforma se han inscrito en este contexto.

1. Proyecto para el desarrollo y la eficiencia *vs.* administración populista. Los años 60 y comienzos de los 70

Con el derrocamiento de una larga dictadura, en 1958 Venezuela entra en una etapa de cambios económicos y políticos significativos, en lo económico se plantea acelerar el proceso de sustitución de importaciones y, en lo político, la implantación de la democracia, sobre la base de estos dos ejes, se orienta la acción del Estado.

En estas condiciones, el Estado se plantea la necesidad de llevar a cabo la reforma global de la Administración pública, para la eficiencia en función del desarrollo. En esos momentos comenzaba a tomar importancia para la CEPAL, 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.

Con esa concepción global se hace un primer intento de reforma en 1958 con asistencia técnica de las Naciones Unidas, cuyas propuestas centraron la atención en la modernización del nivel operativo de la Administración pública: procedimientos, administración del personal ejecutor, etc. Los resultados inmediatos de este proceso fueron: la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP), para llevar adelante el proceso de reforma. El trabajo de esta Comisión se redujo prácticamente a la elaboración de un proyecto de Ley de carrera administrativa. Escasamente se realizaron pequeñas reformas a nivel procedimental, con base en las propuestas.

Para algunos autores, esta propuesta 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: 183, necesaria, según el autor, debido a la existencia de dos partidos en el poder. Pero más allá de esta situación, tenemos que las amenazas de gobiernos militares, por un lado, y la revolución cubana, por otro, hicieron que el gobierno priorizara la promoción de la economía y la defensa de la democracia para la cual el funcionamiento operativo eficaz de la Administración Pública no era importante.

Por el contrario, entre tanto se producían cambios importantes en la Administración pública que la alejaban cada vez más del uso de criterios de eficiencia, el gasto público constituía la principal fuente del Estado para cumplir sus funciones de acumulación y legitimación (O'CONNOR, 1981).

A lo largo de los sesenta se avanza en la implantación del modelo de gestión con base en el gasto público, el cual algunos autores han denominado burocrático-populista entre cuyos rasgos se encuentra: la escasa vinculación entre los procesos de planificación, evaluación y la formulación de políticas; dichos procesos más que instrumentos de definición de políticas son estrategias de legitimación por la racionalidad que connotan; 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 que orientaron la creación de instituciones y cargos como una salida frecuente a los conflictos de poder; criterios 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 legitimación y acumulación» (GOUGH 1979; 31), en cuyo contexto se da respuesta a intereses personales y de partido, dada la posición de éstos en el cuadro de poder.

La característica que tomó el proceso de decisiones fue: ubicación de militantes del partido del gobierno y empresarios en las instancias de decisión, conjuntamente con grupos de presión organizados, algunos de ellos subordinados a los partidos y la centralización de las decisiones estratégicas y cotidianas en la cúpula de la Administración pública nacional hasta asumir funciones propias del Municipio.

Estos rasgos administrativos facilitaron la conformación de una política de crecimiento del gasto público para promover el avance del modelo económico; directamente favoreciendo la oferta a través de subsidios, financiamiento a largo plazo, tiempo muerto y tasas muy bajas y suministro de insumos e infraestructura barata entre otros aspectos e indirectamente a través de gasto social, con el cual se incrementa la demanda y se reproduce la fuerza de trabajo actual y potencial, en palabras de PICÓ, siguiendo a FELICE respecto al Estado de Bienestar «la política social se llevó a cabo por la necesidad de reconstruir los roles reproductivos, que son también roles sociales» (PICÓ, 1987; 14).

Para OSZLAK, éstas son características propias de un régimen democrático, sin embargo, hoy observamos que con los cambios económicos y manteniéndose un régimen democrático, la Administración Pública ha sufrido modificaciones significativas, hasta el punto que el concepto Administración Pública tiende a ser sustituido por el de Gerencia pública por su connotación de eficiencia o de racionalidad económica.

A comienzos de los setenta, en el marco de estas condiciones administrativas y de un ambiente de estabilidad política, el gobierno, también bajo la influencia de las Naciones Unidas, presenta desde la CAP un proyecto de reforma igualmente con pretensiones de globalidad, pero con un discurso que destaca la necesidad de «transformación de una Administración Pública tradicional para adaptar su estructura, sistemas y procedimientos al proceso de desarrollo y lograr motorizarlo» (CAP, 1972; 7). De esta manera se asumían claramente los planteamientos del ILPES, respecto al papel de la Administración en el proceso de planificación, de allí que como punto de partida se adscribió la CAP a la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

La propuesta de la CAP centra su atención en la reforma de: 1) La macroestructura organizativa y 2) Los sistemas funcionales. Se buscaba crear una organización y sistemas para evitar duplicidad y dispersión y cumplir racionalmente con los objetivos del Estado (CAP, 1972; 75) y fortalecer los Ministerios como órganos rectores de la política sectorial, a los cuales se adscribirían las empresas del Estado y otros entes descentralizados de acuerdo al sector respectivo. Completaban este cuadro de racionalidad el sistema de planificación y el resto de sistemas funcionales, en estrecha relación con los Ministerios.

Esta propuesta recorrió toda América Latina como modelo ideal, sin embargo, en la práctica su aplicación fue casi nula. Se trató de un modelo que intentaba, siguiendo las pautas explicativas del fracaso de la planificación, someter al aparato público a estrictos controles de cumplimiento de la política formal de cada sector por parte de los ministerios responsables. Esto contrastaba con el modelo vigente, en el cual la política formal plasmada en los planes, programas, proyectos, leyes, etc., no constituía la base real de orientación de la gestión. El modelo normativo en este caso es un instrumento que se conserva porque, tal como dice OSZLAK (1984), connota racionalidad, pero en la práctica es violado por la estructura de poder directamente y permitiendo su desviación por parte de la burocracia, comprometida con el grupo decisor, a través de un sistema de dirección con ausencia de controles.

2. Proyecto alternativo para la eficiencia y su correspondencia con la apertura de un espacio tecnocrático. Los años 70 y 80

En condiciones de un estancamiento de la economía y en particular del modelo de sustitución de importaciones se produce el aumento de los precios internacionales del petróleo en diciembre del 73, lo cual incrementó los ingresos fiscales provenientes del petróleo en un 165%, disponiendo el Estado venezolano de recursos jamás percibidos.

Paralelamente tiene lugar el triunfo de Carlos Andrés Pérez como Presidente de la República, quien había realizado alianzas con un sector de la burguesía, llamada burguesía emergente, que defendía la reorientación de la economía hacia el mercado internacional con apoyo en las industrias básicas.

El nuevo gobierno elabora y lleva adelante el proyecto denominado «La Gran Venezuela», cuya característica principal es su agresiva intervención en la economía, a través de inversiones directas y de una importante actividad crediticia, con el propósito de dinamizar el proceso de sustitución de importaciones y promover un nuevo modelo de acumulación, orientado hacia el mercado internacional, lo cual dio lugar a una gran expansión del aparato empresarial público. De este modo se atendían las demandas de la burguesía inserta en el proceso de sustitución de importaciones y las de la burguesía promotora del nuevo modelo (OCHOA, 1995a; 105).

En este contexto el gobierno presenta una nueva propuesta de reforma de la Administración pública, que tuvo como punto de partida el desplazamiento de la CAP como responsable de la reforma, al crearse para dicha función la Comisión de reforma integral de la Administración Pública (CRIAP), bajo la coordinación del Dr. Pedro Tinoco perteneciente al sector de la burguesía emergente [1].

La propuesta centra su atención en un espacio de la Administración pública: las empresas del Estado. El criterio de dirección que se propone para las empresas es el de eficiencia y productividad, pero «La empresa del Estado... tiene 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 en un proceso administrativo de búsqueda de ciertos niveles de rentabilidad.

Para tales propósitos el Estado debía agrupar todas sus empresas en un Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales, el cual, a diferencia de los Ministerios sectoriales, tendría espíritu empresarial, dicho Consejo debía ser dirigido por «personas de excepcional calificación y experiencia en el manejo de empresas» (CRIAP, 1974; 8), de esta forma el aparato empresarial público, donde se encuentra el poder económico del Estado, sería desvinculado de la dinámica burocrática vigente.

Estamos así en presencia de una propuesta que se distingue profundamente de las anteriores en tres aspectos: 1) En el acento puesto en la necesidad de rentabilidad, reconociendo las limitaciones del Estado en este sentido; 2) intenta separar a las empresas del Estado de las instancias donde se define la política sectorial de las empresas para ser agrupadas por el criterio de dirección que deben tener y; 3) se proponen por primera vez cambios en los niveles decisorios, lo cual apunta a desplazar a los partidos como sujetos de decisión.

La propuesta, conocida como Plan Tinoco fue objeto de múltiples críticas por diversos sectores, las cuales centraron la atención en la concentración de las empresas en una sola dirección. Para la izquierda el «proyecto era una creación que obedecía a los intereses de la fracción desarrollista empeñada en colocar los recursos básicos de la nación bajo el control del sector privado» (MALAVE, 1987; 387). A lo interno del Estado el proyecto recibió fuerte oposición de dos grandes centros de poder, la Corporación Venezolana de Guayana que según el proyecto dejaría de ser *holding* multisectorial y se constituiría en corporación metalúrgica y el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) que pasaría a ser corporación financiera, por lo que perdería capacidad de decisión sobre las empresas en las cuales se realizaban las grandes inversiones, en las cuales tenía acciones.

El objetivo de rentabilidad que se proponía para las empresas no recibió cuestionamiento, dicho criterio comenzaba a ganar espacio ideológico, de allí que en Acción Democrática —principal partido político— se manejaba por primera vez lo siguiente sobre las empresas públicas: «Mantener las empresas básicas para el desarrollo y la independencia económica en manos del Estado, pero someter su administración a criterios de rentabilidad económica y social» (RODRÍGUEZ, 1979; 54).

A pesar de que el Presidente de la República tenía poderes extraordinarios del Congreso, el proyecto de la CRIAP no fue aprobado, sin embargo, en la práctica se dio un importante avance de las propuestas.

Paralelamente se realizaban los grandes proyectos de inversión (nuevos y de ampliación) por parte del Estado y se llevaban a cabo las nacionalizaciones de la Industria petrolera, de la explotación del hierro y la producción de electricidad en varios Estados del país. En este proceso el Estado pasa a ser explotador directo de los recursos naturales del país: petróleo, oro, hierro, bauxita, carbón, etc.

El modelo de dirección adoptado en este grupo de empresas donde se encontraban grandes inversiones del Estado difirió notablemente del modelo vigente y dominante que de algún modo se quería desplazar con el proyecto de la CRIAP. La mayoría de estas empresas priorizan, en nombre de la tecnifica-

ción, el crecimiento económico, global e institucional, por encima de otro tipo de criterios, por lo que hemos denominado a este modelo: tecnocrático (OCHOA, 1995a). La vinculación con el mercado internacional de la mayoría de estas empresas exigía superar los viejos criterios de dirección basados en el gasto público. Las características principales que asume la administración en estas empresas públicas son:

— Las decisiones pasan a estar en manos de empresarios y técnicos. Los técnicos asumen posiciones de decisión, es decir, desplazan a los sujetos comprometidos con los partidos políticos de las instancias decisorias. No se trata de los técnicos con mayores credenciales, sino de los técnicos con capacidad gerencial y compromiso con el crecimiento de la economía y el logro de ciertos niveles de rentabilidad, tal como lo proponía el proyecto de la CRIAP.

— La forma jurídica de instituto autónomo, según la cual las empresas públicas se ven sometidas a mayores controles de la Administración central y por la que se dificulta la asociación con capital privado, fue sustituyéndose por formas jurídicas del Derecho privado [2], con las cuales se incrementa la autonomía de dirección de las empresas y las posibilidades de negociación con el sector privado. Se observa así una tendencia a la profundización de la descentralización funcional para facilitar la tecnocratización de las empresas.

— Se producen cambios significativos en la administración de personal, los partidos son desplazados en el proceso de reclutamiento y selección; la capacitación constituye una función a la cual se le asigna importancia; se reduce considerablemente el personal de la empresa y comienza a usarse sistemáticamente la contratación de servicios con empresas privadas [3], desde el proceso productivo hasta servicios secretariales con lo cual se minimizan conflictos laborales y eventualmente costos, en síntesis, el fenómeno de incremento de personal presente en el modelo anterior, toma características opuestas.

— La incorporación de las modernas técnicas administrativas es una preocupación en las empresas, por lo cual el desarrollo organizacional y el control de gestión, de moda en los sesenta, orientó los esfuerzos de modernización, por lo que se crearon departamentos de Desarrollo organizacional en algunas empresas.

— Con excepción de las empresas petroleras, las empresas se ponen en gran medida bajo la dirección de la Corporación Venezolana de Guayana constituida en un *holding* multisectorial y el Fondo de Inversiones de Venezuela, propietario de las acciones, de manera que en cierta medida se avanza con los criterios de concertación propuestos por la CRIAP.

En síntesis, se abre para un grupo de empresas públicas un espacio a un modelo de Administración pública alternativo al vigente, en gran medida en correspondencia con la propuesta del sector emergente de la burguesía, que tiene como criterio de dirección la eficiencia. La razón de esto es para algunos autores (LICHA, 1990) la búsqueda de legitimación del Estado, debido a la racionalidad que connota la eficiencia; por nuestra parte, consideramos que la eficiencia basada en el crecimiento económico que es como está planteada para tales empresas es más un instrumento de acumulación que de legitimación, los efectos de dicha eficiencia en la población la limitan como instrumento de legitimación a medio y largo plazo.

A lo largo de los años setenta y ochenta este modelo fue avanzando en empresas claves para el proceso de acumulación, merecen especial mención la transformación de un estilo burocrático-populista a un estilo tecnocrático, en la petroquímica y en Carbones del Zulia. (OCHOA, 1995a). El resto del aparato público es dirigido con los tradicionales criterios y procesos burocrático-populistas. Estamos así en presencia de dos modelos económicos y de dos estilos administrativos.

3. Democracia y eficiencia, objetivos declarados en los proyectos de los 80 y 90 *vs.* reformas tecnocráticas

A raíz de la crisis fiscal, desde el inicio de los ochenta, el Estado presenta serios obstáculos para dar continuidad al estilo de dirección basado en el gasto público y comienzan a realizarse fuertes críticas al modelo denominado burocrático populista.

Tal situación contribuye a la creación de la Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE) en 1984, con el objetivo declarado de elaborar un proyecto de reforma del Estado dirigido al logro de cambios «en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente en Venezuela» (COPRE, 1988; 11).

El concepto de modernización en este momento tiene un contenido distinto al que se le dio a la propuesta de reforma administrativa de los 70 (búsqueda de desarrollo), ahora apunta a «asegurar la permanencia del sistema, haciendo funcionar en condiciones controladas su capacidad de perfeccionamiento, y el prevenir presiones asociables con la violencia, en cualquiera de sus formas. Hay pues, un propósito de cambio dentro de la estabilidad» (COPRE, 1988; 79).

La COPRE contempla propuestas de reforma a la administración del poder ejecutivo, cuyas metas son según un ex-presidente de la COPRE: lograr máxima eficiencia, construir una Administra-

ción pública nacional sobria y austera, reducir los ámbitos de acción del Estado nacional, lograr que el gobierno nacional funcione como un centro de conducción estratégica y profundizar la labor coordinadora del gobierno nacional (MÁRQUEZ, 1996; 98-102). Se destacan los siguientes proyectos de reforma: la descentralización político territorial, la profesionalización de la Gerencia, la reorganización del aparato central, la simplificación administrativa, reestructuración de las instituciones descentralizadas y privatización de las empresas.

Descentralización

La descentralización ha sido el proyecto central de la COPRE, considerado fundamental para la democracia y la eficiencia, según 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 socio-política, y haría más eficiente la Administración central, al concentrar sus recursos y atención sobre problemas nacionales y al trasladar a los Estados y municipios el cuidado de los asuntos que les conciernen (COPRE, 1988; 128).

Con el advenimiento de un segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez a fines de los ochenta, el Estado inicia la promoción de una economía de mercado e impulsa de inmediato el proyecto de descentralización, en nombre de la democracia y de la eficiencia, a cuyos efectos se aprueba en 1989 la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, a través de la cual se transfieren poderes a las Gobernaciones de los Estados. La aplicación de esta ley ha avanzado en algunas áreas, tales como puertos, aeropuertos, puentes y parcialmente en: salud, educación, deporte y cultura.

A nuestro juicio, el camino real que ha tomado la descentralización se inserta en los requerimientos de conformación de un Estado tecnocrático por parte de la economía neoliberal, es decir, de un Estado promotor del crecimiento económico con liderazgo de la empresa privada, sobre cuya base debe además ser eficiente.

El carácter tecnocrático de la descentralización toma expresión, por una parte, en el acento que se ha puesto en la eficiencia sobre la base de la privatización de los servicios descentralizados, sin importar el efecto en los usuarios. En algunas áreas descentralizadas, tales como puertos y aeropuertos, la privatización se ha dado a través de la contratación de la Administración con empresas privadas, conduciendo casi de inmediato al incremento de las tarifas de los servicios. En otras áreas, como la salud, el proceso de privatización tiene lugar bajo el concepto de autogestión, pero no con el contenido político que históricamente ha tenido dicho concepto, sino con un contenido económico, por autogestión se entiende el financiamiento del servicio que anteriormente era gratuito, por parte del paciente, bajo diversas modalidades; este sistema mejora la atención de quienes tienen posibilidad de financiamiento y reduce los costos de salud para el Estado, por lo tanto, incrementa la eficiencia, pero tiene efectos negativos en la salud desde el punto de vista social.

Por otra parte, la descentralización, hasta ahora, ha consistido en un proceso de distribución territorial y parcial del poder del nivel nacional al estatal (conservando el nivel nacional la propiedad jurídica de los bienes), sin que haya traspaso de poderes a los sectores de la sociedad civil hasta ahora marginados del poder, en tal sentido, no es un instrumento democrático. Decimos que parcial por cuanto a nivel nacional continúan definiéndose algunas políticas que afectan la gestión de las instituciones descentralizadas, incluso en aspectos operativos.

Para algunos autores, la descentralización, a pesar de ser un viejo proyecto, avanza en este momento debido a las necesidades de la nueva dinámica de acumulación, la cual requiere la desaparición del Estado nacional a favor de lo mundial y lo local; los Estados nacionales son considerados como un factor perturbador para la acumulación, producto de la acentuación de la contradicción entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales) y los controlados por el Estado a favor del capital global. (DE MATTOS, 1990; 168). Si bien sobre algunos entes descentralizados se definen políticas a nivel central, es obvio que se produce un fragmentación del poder que debilita al Estado.

Por otro lado, el nuevo modelo de acumulación requiere de un Estado eficiente, capaz de contribuir al crecimiento económico con un mínimo de gasto de tipo social, lo cual se ve favorecido con la descentralización, a corto plazo en el poder central y a mediano plazo en los niveles locales, en tanto se han marcado pautas en tal sentido. La descentralización como estrategia para la eficiencia es una tendencia mundial, «ha sido el camino seguido por numerosos países que se han planteado elevar la eficiencia del Estado Nacional» (MÁRQUEZ, 1996; 13).

Profesionalización de la gerencia pública

La preocupación por la profesionalización de la gerencia pública se incorpora a la COPRE desde la constitución de ésta,

en el marco de la asignación de una importancia significativa a la gerencia como causa de la crisis y en consecuencia como salida. Estamos así en un proceso de sustitución del concepto de Administración pública por el de gerencia pública (CABRERA, 1995; KLIKSBERG, 1992), con lo cual se quiere resaltar la nueva concepción que se tiene de fenómeno gerencial.

En este contexto se han puesto de moda las tesis gerencialistas propias del sector privado, las cuales se fundamentan en la hipótesis:

> ... 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 (GALUÉ, 1995; 62).

Estas tesis se imponen a pesar de la insistencia de algunos autores (KLIKSBERG, 1989) respecto a las diferencias reales y necesarias entre los ámbitos público y privado en materia gerencial.

En Venezuela la población de gerentes públicos se estimó en 1991 en 30.000, de los cuales alrededor de 3.000 se ubicaban en la alta gerencia [4] (QUINTÍN *et al.*, 1992; 258). A partir de una evaluación de la situación de la gerencia pública en materia de formación, de régimen de personal y de desempeño, se esbozó una propuesta de profesionalización, con los siguientes objetivos:

> ... 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» (FEIL y ADRIANZA, 1992; 229 y 231).

Se trata en esencia de sustituir en todo el aparato público a los partidos políticos como sujetos de decisión en los niveles supervisorios, la gerencia media y la alta gerencia, portadores de criterios y prácticas clientelares, nepotistas, personalistas, usuarias del sistema del botín; con profesionales de la gerencia portadores de criterios de racionalidad económica por encima de otro tipo de racionalidad, capaces de impulsar los cambios económicos, lo cual había sido planteado por la CRIAP para las empresas públicas desde mediados de los setenta, con un avance significativo en la práctica en dichas empresas.

Pero es de hacer notar que, a nivel de proyecto, originalmente se observan criterios diferentes, de allí que se plantee como principio de dirección «la efectividad social en la producción de bienes y servicios por parte del Estado» (COPRE, 1989; 52) [5], explicable por el pluralismo de la COPRE, en sus inicios.

La instrumentalización de los objetivos mencionados pasaría por: 1) El diseño de instrumentos legales, 2) la creación de un Instituto de alta Gerencia Pública para la formación y 3) el diseño de instrumentos de régimen de personal gerencial público, entre los cuales se 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. (FEIL y ADRIANZA, 1992; 230).

La clave de este proceso sería el Instituto de Alta Gerencia Pública, cuyo proyecto fue concluido en 1991, después de superar conflictos a lo interno de la COPRE, producto de dos tendencias básicas respecto a la forma de operar los procesos de capacitación. Una tendencia defendía la creación de una red de instituciones existentes en el país en materia de formación gerencial, de tal manera que el Instituto tendría un papel coordinador del proceso; la otra tendencia defendía el abordaje directo de la capacitación por parte del Instituto.

En 1992 se constituyó formalmente por decreto la «Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia Pública», sus objetivos pueden resumirse en: la promoción y realización de la capacitación e investigación en el campo de la gerencia pública y el apoyo a la profesionalización. La creación de una red de instituciones docentes públicas y privadas forma parte de las funciones del Instituto.

La profesionalización de la gerencia como propuesta a ser desarrollada en toda la Administración pública, sigue siendo hoy un proyecto, el Instituto de alta gerencia pública, que sería la base del desarrollo del proyecto, aún no ha iniciado sus actividades en razón de que no se le asignaron recursos.

Pero al margen de este proyecto que tantos recursos y apoyo internacional recibió (de Naciones Unidas), el proceso de profesionalización de la gerencia, iniciado en algunas empresas públicas de modo sistemático en la década de los setenta, se profundiza a lo largo de la década de los noventa, teniendo como punto de partida la ubicación de técnicos sin militancia partidista en los altos niveles del Poder Ejecutivo (Ministros), equipo que inició los cambios hacia una economía de mercado.

Paralelamente se utilizó la estrategia selectiva de organizaciones vitales para los cambios que se estaban produciendo en el Estado, en las cuales los sujetos comprometidos con los partidos políticos fueron sustituidos por técnicos «apolíticos». La estrategia selectiva está ganando espacio en los procesos de reforma, tal como dice CROZIER «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 (CROZIER, 1995; 15). Desde mediados de los 80 el BID ha señalado que una reforma global a pesar de ser necesaria es extremadamente ambiciosa y pocos países la han desarrollado (PÉREZ, 1991; 173).

En este contexto el avance de la profesionalización es notable en las organizaciones responsables de la Administración Tributaria a nivel nacional, lo cual constituye un fenómeno latinoamericano en el que Venezuela se había quedado rezagada. Por presiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, la Administración Tributaria en nuestro país ha dado un salto hacia la modernización, los criterios y procesos burocráticos populistas y clientelares han sido sustituidos por orientaciones de la reingeniería, donde la productividad y la eficiencia toman significativa importancia, con una dinámica de subordinación a alineamientos de los organismos internacionales.

La profesionalización de los niveles técnicos y gerenciales de la Administración tributaria ha avanzado notablemente, en los distintos componentes previstos en el proyecto de la COPRE: captación, retención, premiación y desarrollo, lo cual ha sido posible por los cambios organizativos realizados previamente, que le dan cierto grado de autonomía a la institución y la deslindan de la dinámica burocrática del resto del aparato estatal. El punto de partida de los cambios lo constituye la asignación de remuneraciones altas que han permitido captar gerentes de empresas públicas tecnocráticas y del sector privado, en franca cooperación entre ambos tipos de organizaciones.

Si bien, aparte de las empresas públicas, los mayores avances en la profesionalización se encuentran en la Administración tributaria, en lo cual han incidido las presiones de los organismos internacionales y su apoyo financiero para la modernización de dicha Administración; de una u otra forma el resto del aparato estatal se ve presionado por diversas vías para avanzar en el proceso de modernización y particularmente en el desplazamiento de los partidos políticos de los niveles gerenciales, éste es un elemento clave para avanzar en la sustitución del viejo modelo denominado burocrático-populista por una Administración pública tecnocrática.

Reorganización de la macro-estructura de la Administración central

Otro proyecto de reforma administrativa lo constituye actualmente la reorganización de la Administración central. La propuesta plantea los siguientes objetivos y estrategias que la COPRE aspira a que sean plasmados en una nueva Ley Orgánica de la Administración Central (QUINTÍN *et al.*, 1992; 170-172):

1) Incrementar la capacidad de Gobierno del Consejo de Ministros, lo que se lograría con la reducción de 16 a 9 el número de Ministerios, al reducirse el número de integrantes del Consejo de Ministros éste sería más ágil y se centraría en la discusión de políticas, dejando las cuestiones operativas a los Gabinetes sectoriales.

2) Facilitar la integración y coodinación intersectorial, a través de la agrupación de sectores afines, dirigidos por Secretarios de Estado, en un Ministerio.

3) Racionalizar los altos niveles y flexibilizar la organización del Ejecutivo Nacional, con la creación —a discreción del Ejecutivo— de las Secretarías para dirigir los sectores.

4) Mejorar los sistemas de apoyo a la Administración central. Se propone integrar los sistemas de apoyo (Planificación, función pública, etc., en un órgano rector pero la decisión de la jerarquía y naturaleza jurídica de éste, sería del Ejecutivo Nacional.

5) Desconcentrar y adaptar la Administración Central al proceso de descentralización territorial. Se propone para ello además la posibilidad de crear Servicios Administrativos autónomos. (QUINTÍN *et al.*, 1992; 170-172).

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central que recoge estas propuestas fue concluido en 1992 y aún no ha sido aprobado, lo cual consideramos está vinculado a los cambios que produciría en la actual estructura de poder, basta tener presente que el Ministerio de Energía y Minas (clave para el Estado) pasaría a ser una Secretaría.

Subyace en la propuesta una concepción simplista: 1) Del proceso de formulación de políticas públicas al considerar que la simple reducción formal del número de miembros del Gabinete va a permitir centrarse en la formulación de políticas, desconociendo así la complejidad política de dicho proceso y 2) De la función de control al estimar que la sola agrupación de sectores en un Ministerio puede permitir la integración y coordinación. Sobran ejemplos de violación de la autoridad de los Ministerios.

El objetivo real subyacente en el proyecto es, a nuestro juicio, incrementar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en torno a la organización de la Administración pública, con lo cual podría a medio plazo reducir el tamaño de la Administración central sin las ataduras que plantea la actual Ley de la Administración Central, aprobada en los años 70 bajo condiciones de bonanza fiscal. El incremento de la discrecionalidad en las decisiones es una línea de la modernización de la Administración pública actualmente, ello permite incorporar con mayor facili-

dad los avances técnicos en función de la eficiencia, criterio obstaculizado con la rigidez propia del modelo weberiano.

En la práctica, la figura de Servicios Autónomos, propuesta en el proyecto, se está poniendo en práctica, entre otras para la organización responsable de la modernización de la Administración tributaria, lo cual ha permitido autonomía financiera a dicha organización para llevar adelante los cambios.

Simplificación administrativa en el aparato central

Las propuestas de simplificación administrativa han estado presentes en todos los proyectos de reforma administrativa y son incorporadas por la COPRE desde sus inicios, a mediados de los ochenta, como un proyecto global para toda la Administración pública en el marco de fuertes críticas a la Administración pública, producto de lo cual el gobierno dictó un «Instructivo sobre Simplificación e Información de los Procedimientos Administrativos», que debía orientar la simplificación administrativa en toda la Administración pública.

La idea es retomada con fuerza a comienzos de los noventa, con apoyo de las Naciones Unidas, en el contexto de fuertes demandas respecto a la necesidad de desregulación y de agilización de los procedimientos para llevar adelante una economía competitiva, producto de lo cual el gobierno constituye por Decreto «La Comisión Central para la Simplificación de Procedimientos Administrativos en Información Ciudadana de la Administración Pública Central», es decir, se restringe al aparato central, aunque sin un proyecto global, siguiendo el criterio selectivo de casos.

La reducción al aparato central es explicable no sólo por la estrategia selectiva de reforma, sino por una parte, por cuanto a través de la reestructuración de la Administración descentralizada de una u otra forma tienen lugar procesos de simplificación de los procedimientos y, por otro lado, debido a que los problemas serios de estrabamiento a los sectores económicos se encuentran en la Administración central, de hecho, uno de los objetivos declarados del proceso es: estimular la actividad económica, además de favorecer la capacidad de gestión e impulsar un cambio de cultura administrativa (CLAD, 1992: C/1).

Los principios declarados que guían la simplificación administrativa son: economía, eficacia, celeridad, imparcialidad, participación del funcionario y de los ciudadanos, moralización, aplicación de las normas, presunción de buena fe, desregulación, desconcentración y modernización a través de la informática.

Los avances a partir de la actividad de la Comisión Central son lentos, están en su mayoría dirigidos a mejorar el servicio a los sectores económicos por medio de: eliminación de papeleo, reducción de lapsos, suministro ágil de información, eliminación de fianzas, avales y depósitos, respuesta rápida a solicitudes de permisos, licitaciones y legalización de inversiones extranjeras entre otros. Fuente: (CLAD, 1993; 1.3.3./1). Los procesos con efecto en los ciudadanos son menores, el mayor avance se ha dado en el sector educación.

Aparte de que el proyecto marcha con lentitud, la simplificación de procedimientos a nivel normativo no es garantía de su funcionamiento, en razón de que por lo general se trata de un proceso aislado de otros componentes administrativos necesarios para la eficiencia, tales como la capacitación del personal, lo cual no sucede cuando la simplificación se da como parte de un proceso de reestructuración de la institución, de allí que es notorio que a pesar de la modernización de algunos procesos a nivel normativo, el servicio continúe sin mejorar.

El gran obstáculo a la simplificación administrativa lo constituye la corrupción y la cultura clientelar de los funcionarios, los esfuerzos en función de un cambio de cultura en éstos y en los ciudadanos para la aplicación de algunos procedimientos son evidentes en algunas áreas como la tributaria. Los diversos medios de comunicación son espacio de divulgación de nuevos procedimientos con un mensaje donde el ciudadano es el beneficiario del cumplimiento de sus deberes.

Reestructuración de la Administración descentralizada

Otro componente de la reforma administrativa es la reestructuración de las instituciones descentralizadas, lo cual se planteó inicialmente para las empresas públicas, especialmente para las privatizables, con ello se busca poner a las instituciones en condiciones atractivas para el capital privado.

El proceso de reestructuración se inició en la primera mitad de los años ochenta de modo discreto en el marco de las primeras evidencias de una crisis fiscal y de críticas a la expansión de la actividad empresarial del Estado y a sus resultados económicos negativos. Producto de este proceso se liquidaron algunas empresas con cuantiosos déficit u otras se restructuraron. Posteriormente se retomó en 1990 [6], siempre sin proyectos globales, siguiendo la estrategia selectiva con un grupo de empresas públicas privatizables, pero se extendió posteriormente a otros entes descentralizados.

Los criterios que orientan el proceso de reestructuración son según el CLAD: Reforzamiento del papel regulador del Estado, apertura del sector público a la competencia, saneamiento financiero de las empresas del Estado, descentralización de las empresas públicas e incremento de la autonomía de las empresas regionales, adecuación del personal a las necesidades de las empresas y privatización cuando sea conveniente (CLAD, 1991: G/2).

En la práctica la reestructuración es un proceso de minimización del tamaño de las instituciones bajo diferentes modalidades (liquidación, privatización, concesiones, traspaso de funciones a otras instituciones, etc.) y de búsqueda de eficiencia, a través de: el despido de personal con cultura clientelar, la tecnificación de los procesos, la implantación de criterios de economía del gasto, el traspaso de costos a los ciudadanos a través del concepto de autogestión [7], simplificación de procedimientos, es decir, es un proceso con efecto directo en el empleo. En algunos casos la reducción del empleo es el objetivo central de la reestructuración, así, por ejemplo, el criterio utilizado para el Instituto Agrario Nacional fue el de reducción de un 60% de su personal.

La reestructuración se ha llevado a cabo «con un bajo perfil informativo frente a la opinión pública, con la intención de sustraer el desarrollo del programa de la polémica pública y partidista» (CLAD, 1993: I.B/1), lo cual está vinculado al desempleo que genera, de allí las propuestas de creación de microempresas y de participación accionaria de los trabajadores entre otras, para contrarrestar los efectos negativos de la reestructuración.

La base de la modernización real de la Administración pública descentralizada la constituye hoy en día la reestructuración, es la antesala a la privatización, de lo contrario las empresas no resultan atractivas al capital privado; muchas veces es previa a la descentralización y es una condición impuesta a los gobiernos regionales que reciben los entes descentralizados; en síntesis, la reestructuración está estrechamente ligada a los dos ejes fundamentales de la reforma administrativa del Estado neoliberal. Por otra parte, el proceso de reestructuración ha favorecido la profesionalización de la gerencia, proyecto que globalmente ha tenido limitaciones.

En el proceso se han utilizado cuantiosos recursos financieros, hay una participación activa del BM, BID y el Eximbak de Japón en financiamiento, los dos primeros participan adicionalmente en asesorías, evaluaciones, etc., lo cual revela la importancia que la reestructuración tiene para los nuevos rumbos que está tomando el Estado, impulsados en gran medida por los organismos multilaterales.

En síntesis, la reforma de la Administración descentralizada, que con base en proyectos globales y legalistas había sido una misión imposible, es hoy una realidad que da respuesta a las exigencias de eficiencia estatal de la economía de mercado.

Privatización

El planteamiento global de privatización de las empresas públicas comienza a hacerse desde la COPRE en su primer documento y se incorpora formalmente en el VIII Plan de la Nación en 1990, en el segundo gobierno de Carlos Andrés PÉREZ en el programa denominado «El Gran Viraje» concretándose finalmente en un proyecto de Ley de privatización que es aprobado en 1992 y reformado posteriormente.

La justificación a la privatización ha sido: «improductividad de las empresas, la necesidad del Estado de disponer de recursos para reducir el déficit, la conveniencia de reducir el tamaño del Estado para hacerlo más eficiente y los requerimientos de recursos para mejorar el servicio, de los cuales no dispone el Estado» (OCHOA, 1995b; 73) y los objetivos formalmente definidos son: competitividad, democratización del capital, estímulo a organizaciones cooperativas, comunitarias, cogestionadas y autogestionadas y modernización tecnológica (Congreso de la República, 1993).

Sin embargo, el Estado no ha privatizado hasta ahora empresas improductivas o ineficientes, por otra parte paralelo a la privatización, el Estado continúa realizando cuantiosas inversiones para cubrir ineficiencias del sector privado y finalmente algunas empresas privatizadas han realizado sus inversiones a partir del incremento de las tarifas, es el caso de la privatizada compañía de teléfonos. Por otra parte, los objetivos que se le asignan están muy lejos de constituir una realidad, la empresas privatizadas que constituían monopolios, siguen en tales condiciones, de tal manera, que no son esas las razones de la privatización, ésta, es producto de la conformación de un nuevo modelo económico donde el liderazgo lo tiene el capital privado, el cual adquiere las empresas del Estado, en la medida en que le brinden posibilidades de reacomodo en el proceso de acumulación.

El proceso no ha sido fácil, para 1991 había, según el CLAD, 39 entidades que se encontraban en alguna fase del programa de privatización, sin embargo, a finales de 1993 sólo se habían privatizado 22 empresas (TORRES, 1994; 169), de las cuales sólo dos: la C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela y Venezuela Internacional de Aviación, S.A., eran grandes empresas. El total de empresas públicas del país estaba por encima de 300.

La inestabilidad política del país (dos intentos de golpe de Estado y juicio al Presidente de la República), creó desconfianza en los inversionistas extranjeros y dificultó la continuidad del programa. Las posibilidades, entre tanto, se dieron en la privatización de la Administración, por la vía de concesión de la Administración, vía que no significa mayores riesgos para el capital privado. Esta forma no ha sido muy visible ya que se ha

desarrollado en gran medida como un proceso imbricado con la descentralización de las instituciones, es el caso de las empresas de infraestructura: puertos, aeropuertos y puentes entre otras descentralizadas sobre las cuales el gobierno nacional ha impuesto condiciones de privatización administrativa a los gobiernos regionales en el proceso de descentralización.

A la crisis política se suma una crisis financiera expresada en la intervención de alrededor de veinte bancos que llevaron al Estado a invertir en la banca por encima de lo percibido hasta entonces por concepto de privatización, de tal manera que después de varios años de intentar reducir el tamaño del aparato empresarial público, éste se ampliaba para resolver la «ineficiencia» del sector privado (OCHOA; 1995b).

La experiencia de la privatización ha demostrado que los objetivos son otros a los planteados formalmente. Los grandes beneficiarios han sido los capitales trasnacionales y los nacionales vinculados a éstos, por el contrario, han sido afectados los trabajadores, especialmente por los despidos y los usuarios; la privatización de la compañía de teléfonos ha llevado a grandes cantidades de usuarios a prescindir del servicio debido al incremento descomunal de las tarifas, por otro lado, la población aún no percibe incremento en la calidad del servicio.

La aparente estabilidad política a raíz de un cambio de gobierno en 1994, ha llevado al FVI, Institución responsable del proceso, a relanzarlo, insistiendo en la necesidad de aceptar el convertir la deuda en inversión y de flexibilizar la participación de los trabajadores, la cual debe ser por ley de un mínimo del 10%, lo que se dificulta en las grandes empresas. Las recientes medidas económicas, tomadas para dar respuesta a las propuestas del FMI, crean nuevas condiciones al proceso de privatización.

Finalmente, hay que señalar que a través de la concesión de la administración y de otras vías, tales como el abandono de actividades del Estado en el transporte aéreo, salud, educación, etc., la privatización dejó de ser un fenómeno de las empresas públicas y se ubica en todo el aparato estatal, es, en definitiva, la meta del proceso actual de modernización administrativa.

Conclusiones

Las propuestas de reforma de la Administración pública, siempre han planteado como objetivos la búsqueda de eficiencia, aunque acompañada de otros objetivos. En la década de los sesenta y setenta, con propósitos de desarrollo y en los ochenta y noventa desaparece éste y en su lugar se declaran propósitos democráticos.

En los sesenta y setenta las propuestas tuvieron pocas posibilidades de aplicación, por el contrario, las condiciones económicas y políticas, concretamente la economía por sustitución de importaciones y la necesidad de implantación de la democracia en condiciones políticas adversas, requirieron de la conformación de un modelo administrativo costoso, centralizado, favorecedor del crecimiento burocrático necesario para el incremento de la demanda y con liderazgo de los partidos políticos, donde la incorporación de la tecnificación administrativa fue fundamentalmente un instrumento de legitimación por lo que connota, sin incidencia significativa en la práctica. Sobre la base de este modelo, el Estado definió su política económica y social y cumplió su función de acumulación y legitimación. La disponibilidad de recursos derivados de la actividad petrolera, amortiguó las contradicciones que se produjeron entre las dos funciones, a pesar de la desviación de los recursos del Estado a favor de los partidos y en detrimento de la democracia.

La apertura de un nuevo modelo económico comienza a darle viabilidad a la búsqueda de eficiencia por parte del Estado en los años setenta y se abre un espacio alternativo desde el punto de vista administrativo para las empresas públicas vinculadas al mercado internacional y otras empresas vitales para la economía, se conforma un estilo de dirección que hemos denominado tecnocrático, en el cual la racionalidad economicista es la imperante, las modernas técnicas administrativas: planificación, control de gestión, el mérito y el desarrollo organizacional, entre otras, se llevan a la práctica en ese grupo de empresas, aunque sin seguir orientaciones generales.

La bonanza fiscal no sólo permite la apertura del nuevo modelo económico, sino la dedicación de cuantiosos recursos para dinamizar el modelo de sustitución de importaciones, se incrementa el gasto público en torno a éste, favorecido por la necesidad de dar respuesta a las demandas sociales en el marco de planteamientos sobre crisis de la democracia. Los rasgos del modelo burocrático populista se acentúan.

La crisis económica, política y fiscal, aunada a las presiones de los organismos multilaterales, incorporan a Venezuela a las tendencias neoliberales a fines de los 80, cuando el Estado decide promover la economía de mercado y paralelamente presenta un conjunto de proyectos para la democracia y la eficiencia, algunos más visibles que otros, para la reforma administrativa. A diferencia de proyectos anteriores, éstos han ido avanzando en la práctica, incluso viejos proyectos están avanzando y es notable que los propósitos fundamentales son la búsqueda de eficiencia sobre la base de la implantación de una economía neoliberal, la reorientación del proceso de acumulación sobre la base de una economía de mercado, competitiva, con liderazgo de la empresa privada son criterios que están pesando en la modernización de la Administración pública y llevan a la generalización tecnocrática, ello con un discurso de la eficiencia como un fenómeno técnico neutral, que intenta contribuir a la legitimación.

Los objetivos de profundización de la democracia se subordinan a estos cambios, la descentralización y la participación ciudadana, que han constituido desde hace mucho tiempo una aspiración de los defensores de una verdadera democracia son instrumentos diseñados y puestos en práctica para facilitar el proceso de acumulación y legitimar las nuevas condiciones, a pesar de ello la democracia venezolana (electoral), ha estado en peligro en dos oportunidades en la década de los noventa, con temores permanentes en ese sentido.

Los efectos sociales y políticos de un modelo que produce grandes masas de desempleados y un profundo deterioro del poder adquisitivo que reduce la posibilidad del uso de los servicios ahora eficientes, son, entre otros: la protesta espontánea de la población, la desnutrición y la inseguridad física, en cuyo contexto la lucha por el poder y la democracia dejan de ser intereses de los ciudadanos, ya que lo fundamental es la subsistencia. La abstención electoral en los últimos años son evidencias de esta situación, a pesar de que el «derecho» a elegir se ha incrementado como una vía para profundizar la democracia.

Notas

* Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Zulia (LUZ).

[1] Se ha identificado como una característica de este sector de la burguesía su inserción directa en la toma de decisiones públicas. Pero es importante aclarar que aunque la burguesía no necesita ubicarse directamente en el aparato público para que el Estado cumpla su función de acumulación, en Venezuela siempre lo ha hecho, sólo que esta vez se intensifica, producto de la necesidad de defender un nuevo proyecto que desplazaba a los mediadores tradicionales: los partidos políticos en el sector más importante del aparato del Estado: las empresas públicas.

[2] La sustitución de formas jurídicas del Derecho público por las formas jurídicas del Derecho privado comenzó a inicios de los sesenta cuando se incorpora en la Constitución de la República, como requisito para la creación de institutos autónomos, su aprobación por el Congreso, sin embargo, es a mediados de los setenta cuando toma fuerza este fenómeno, hasta el punto de liquidar institutos autónomos para crear compañías anónimas.

[3] En el proceso de tecnocratización de la Petroquímica, el personal se redujo de 4.600 a 2.800 trabajadores, paralelamente se contrataron servicios con empresas privadas.

[4] Constituida por Ministros, Directores Generales de cada despacho, Directores Generales Sectoriales y sus equivalentes, tanto en la Administración Central como en la Descentralizada, así como en las Gobernaciones y Municipios.

[5] El concepto de efectividad social prioriza la satisfacción de las necesidades, mientras que el de eficiencia da cuenta del logro de los objetivos con énfasis en los costos.

[6] El proceso ha estado bajo la dirección de una Comisión de alto nivel (Ministros), creada por Decreto en 1990 con carácter asesor, denominada Comisión Interministerial para la Reestructuración de Entes Públicos. Dicha Comisión está operativamente integrada por un grupo de Consultores dedicados fundamentalmente a las empresas públicas, quienes deberán hacer seguimiento a través de su Gerencia de Reestructuración del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV).

[7] El concepto de autogestión, que originalmente conceptualizaba participación política, es redefinido hoy para dar cuenta del financiamiento de servicios anteriormente gratuitos, por parte de los usuarios en áreas como la salud y la educación. Es en este sentido que toma importancia tanto la autogestión como la participación ciudadana.

Bibliografía

CABRERO MENDOZA, Enrique (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

CAP (1972). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. Tomos I y II. Caracas.

CASTAÑEDA, Nora y CUNILL, Nuria (1979). *Administración pública, planificación y Desarrollo*. Sociedad de Ediciones Internacionales. Bogotá.

CLAD (1993). «La Reestructuración del Sector de Empresas y Servicios Públicos». CEDAI. Caracas.

CLAD (1993). «La simplificación administrativa en el marco de la rearticulación de las relaciones Estado y Sociedad». CEDAI. Caracas.

COPRE (1988). *La reforma del Estado*. Editorial Arte. Caracas.

CRIAP (1974). «Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado». Caracas.

Congreso de la República (1993). Ley de Privatización. Gaceta Oficial Extraordinaria N.° 4.634. Caracas.

CROZIER, Michel (1995). *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México.

DE MATTOS, Carlos A. (1990). «La Descentralización. ¿Una Nueva Panacea para impulsar el Desarrollo Local?» En: *Economía y Sociedad*. N.° 3. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid.

FEIL, Helena y ADRIANZA, Marianela (1992). «Componente Profesionalización de la Gerencia Pública —Informe final—. Proyecto COPRE-PNUD». En: COPRE (1994). *Reforma de las Instituciones de Gobierno*. Caracas.

GALUÉ, Yamelys (1995). «En torno a la propuesta de profesionalización de la gerencia pública venezolana». Tesis de Grado para optar al título de Magister en Ciencia Política. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Maracaibo. Venezuela.

GOUGH, Ian (1979). *Economía Política del Estado de bienestar*. H. Blume Editores. Madrid.

KLIKSBERG, Bernardo (1989). *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

LICHA, Isabel (1990). *Tecno-Burocracia y Democracia en Venezuela. 1936-1984*. Fondo Editorial Tropykos. Caracas.

MALAVÉ MATA, Héctor (1987). *Los Extravíos del Poder*. Ediciones de la Biblioteca de la UCV. Caracas.

MÁRQUEZ, Trino (1996). *El Estado en Venezuela. Descentralización, Reforma de la Administración Pública y Políticas contra la Pobreza*. Editorial Panapo. Caracas.

OCHOA H., Haydée C. (1995a). *Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991)*. Ediluz. Maracaibo. Venezuela.

OCHOA H., Haydée C. (1995b). «La actividad empresarial del Estado venezolano —Auge, Contracción y Vigencia Actual—». En: *Cuestiones Políticas*, N.° 14. Revista del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

OCHOA Henríquez, Haydée; LÓPEZ VALLADARES, Mirtha y RODRÍGUEZ COLMENARES, Isabel (1996). «Administración Pública y Populismo en Venezuela». Documento. Maracaibo. Venezuela.

O'CONNOR, James (1981). *La Crisis Fiscal del Estado*. Ediciones Península. Barcelona. España.

OSZLAK, Óscar (1994). «Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». *Documentos del CLAD*. Vol. I, N.° 1. Caracas.

PÉREZ, Andrés (1991). «Legitimidad y Capacidad Administrativa del Estado. La Administración Pública de los países en desarrollo». En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Volumen 57. N.° 14. Madrid.

PICÓ, Josep (1987). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Siglo Veintiuno Editores. Madrid.

RODRÍGUEZ, Gumersindo (1979). *El Nuevo Modelo de Desarrollo Venezolano*. Ediciones Corpoconsult. Caracas.

RODRÍGUEZ MENA, Luis (1975). «Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela». En: *Revista Venezolana de Administración Pública*. Escuela Nacional de Administración Pública. Caracas.