

Enl@ce: Revista Venezolana de Información,  
Tecnología y Conocimiento  
ISSN: 1690-7515  
Depósito legal pp 200402ZU1624  
Año 5: No. 1, Enero-Abril 2008, pp. 65-78

Cómo citar el artículo:  
Ochoa Henríquez, H. (2008). Innovación de la gestión pública en Venezuela. *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 5 (1), 65-78.

# Innovación de la gestión pública en Venezuela<sup>1</sup>

*Haydée Ochoa Henríquez*<sup>2</sup>

## Resumen

Venezuela transita desde 1999 por un proceso propio de transformación impulsado por el Estado. La aprobación de políticas alternativas plasmadas en una nueva constitución, en las leyes aprobadas en el marco de ésta y en otros documentos, dan cuenta de una nueva orientación dirigida a romper con las tendencias neoliberales de los 90 del pasado siglo. Desafortunadamente, en cuanto a los procesos de gestión, es evidente la presencia de viejas prácticas que obstaculizan los avances, aunque se maneja la hipótesis de que en este contexto existen algunos procesos innovadores vinculados a las políticas alternativas. El propósito de este trabajo es explorar la presencia de estos procesos en la gestión pública venezolana, vinculados a la nueva política. La metodología consistió en el análisis de documentos oficiales y fuentes secundarias, así como entrevistas abiertas a actores que han estado cerca de algunos de los procesos innovadores. Los resultados dan cuenta de: 1) Procesos de desconcentración flexibles que acerca el Estado al ciudadano; 2) Comunicación argumentativa a los ciudadanos, sobre las nuevas políticas; 3) Un sistema de participación que potencia la incorporación de los ciudadanos en la defensa de los intereses colectivos; 4) Estrategias de articulación sectorial e institucional; 5) Procesos de incorporación del sector privado a las políticas de inclusión social; 6) Sistemas de compras y financiamiento como promotores de la economía social. Se concluye que en el marco de un aparato público que se niega al cambio se han introducido formalmente algunos procesos innovadores, cuya práctica aún está pendiente por comprender.

**Palabras clave:** gestión pública, innovación, conocimiento, tecnología, Estado, Venezuela.

Recibido: 27-07-07 Aceptado: 12-11-07

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de los resultados parciales del programa de investigación: Política y gestión pública en Venezuela, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), de la Universidad del Zulia (LUZ).

<sup>2</sup> Doctora en Estudios del Desarrollo, investigadora, en condición de Profesora Emérita, del Centro de Estudios de la Empresa de LUZ, en el área de Política y Gestión Pública. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI). Correo Electrónico: haydeeochoa@gmail.com.

# Public Management Innovation in Venezuela

## Abstract

Since 1999, Venezuela is going through a transformation process launched by the State. The approval of alternative policies set forth in a new constitution, in laws under the constitution's frame and in other documents, are proof for a new guideline headed towards the braking up of neoliberal tendencies of the nineties. Unfortunately, regarding the management processes, the presence of old practices that prevent advancements is evident, although there is the hypothesis that in this context there are some innovative processes linked to alternative policies. The purpose of this work is to explore the presence of these processes in Venezuelan public management, linked to the new policy. The methodology was reviewed by an analysis of official documents and secondary sources, as well as open interviews with actors that have been closet o innovative processes. The results show as follows: 1) Flexible desconcentration processes that brings closer the citizen to the State; 2) Argumentative communication towards citizens, on issues of new policies; 3) A participation system that empowers the incorporation of citizens in the defense of collective interests; 4) Sectorial and Institutional articulation strategies. 5) Incorporation processes of private sector to policies of social inclusion; 6) Purchase and financing systems as promoters of social economy. The article draws the conclusion that, in the frame of a public apparatus that refuses to change, there have been some innovative processes, whose practice is still needed to be understood.

**Key words:** Public Management, Innovation, Knowledge, Technology, State, Venezuela

## Introducción

En el contexto de un nuevo gobierno que se presentó al proceso electoral con un proyecto de Estado y Sociedad alternativo al neoliberalismo, asistimos en Venezuela desde fines de la década de los noventa a un proceso de transformación impulsado por el Estado Venezolano a través de políticas estatales, promotoras de la equidad, la justicia social y la democracia participativa. La nueva constitución aprobada en 1999, las leyes aprobadas en el marco de ésta y otros documentos, dan cuenta de una nueva orientación dirigida a romper con las tendencias neoliberales de los 90.

Se trata de un Estado que pone el acento en el logro de justicia y bienestar social de modo transversal en todas las políticas públicas, en oposición a las políticas asociadas al impulso de la economía de mercado con orientación neoliberal que centran la atención en el crecimiento económico, al cual subordinan el bienestar social.

Estamos así en un proceso que ha pasado por la transformación del propio Estado, el cual ha definido a través de un nuevo marco constitucional, nuevas leyes, programas, proyectos y otras formas de prescripción de las orientaciones transformadoras, tanto en lo que respecta a fines como a estrategias o procesos para formular e implementar estas orientaciones o políticas públicas.

Es en las estrategias o procesos para formular e implementar las políticas transformadoras, lo que denominamos gestión pública, donde queremos detenernos, particularmente en la caracterización de procesos que consideramos innovadores, algunos para la formulación de políticas y otros para la implementación.

La distinción entre formulación e implementación de políticas públicas podría ubicarnos en la concepción dicotómica de política y administración, al respecto queremos aclarar que consideramos que se trata de dos procesos de difícil separación, razón por la cual algunos autores (Álvarez, 1992) prefieren referirse a formación de las políticas como un proceso continuo, sin embargo cada uno de estos procesos tiene actores y productos particulares que es necesario no perder de vista a fin de avanzar en su explicación y en la propia práctica.

En Venezuela se ha avanzado en la formulación de políticas, es decir en la definición formal de las grandes orientaciones de fines y estrategias, en un contexto de alta complejidad política debido a obstáculos puestos por parte de sectores que se oponen a la nueva orientación. Este marco político por una parte y por la otra la necesidad de transformación de los propios procesos, han exigido la incorporación de estrategias innovadoras en la fase de formulación de las políticas.

La implementación de estas políticas no ha escapado de la complejidad política, a la cual se agregan obstáculos del viejo aparato público, sus procesos y actores, vinculados consciente o inconscientemente al modelo de sociedad y de Estado que se quiere superar a través del proceso de transfor-

mación. La innovación está llamada a contribuir a crear estrategias de implementación que permitan el avance de las políticas de transformación.

En lo que sigue, hacemos algunas reflexiones sobre procesos innovadores que luchan permanentemente con el viejo aparato, que continúa imponiéndose frenando el desarrollo de la construcción de un Estado al servicio del bienestar y la justicia social.

### **¿Qué entendemos por innovación?**

Existe cierto consenso en cuanto a que innovar es producir y poner en práctica nuevo conocimiento (Peña, 2007: 19), es decir, no es aplicar conocimiento ya existente, sino generarlo. Esto nos remite a aclarar la diferencia entre innovación y modernización, en la primera un rasgo esencial es crear nuevo conocimiento, mientras que en la segunda es ponerse a tono con las tendencias dominantes, con las modas, las cuales son impuestas generalmente por los países desarrollados, sin considerar las necesidades ni el proyecto de sociedad que se quiere construir en los países llamados subdesarrollados o del tercer mundo. Con esto queremos dejar claro que la modernización permite a lo sumo pequeñas innovaciones, llamadas incrementales.

Si estamos hablando de aplicar conocimientos, estamos refiriéndonos a conocimiento tecnológico, es decir conocimiento que permite modificar insumos, procesos y productos o servicios en cualquier organización sea pública, privada, del tercero o cuarto sector, de cualquier área de la economía, empresarial o sin fines de lucro. Según Peña (2007:19), “Desde una perspectiva orto-

doxa, la primera introducción de una innovación a la esfera socioeconómica se consideraba siempre asociada a los mercados. Ahora se entiende que ese primer uso exitoso puede producirse en otros marcos sociales distintos a los comerciales”.

La innovación implica crear tecnología o adaptar la existente a las necesidades del modelo de sociedad, de organización, de sector productivo, de insumo, proceso, producto, servicio, etc. que se quiere impulsar, esto significa que cuando nos estamos refiriendo a innovación no podemos perder de vista hacia donde queremos ir, de lo contrario podríamos estar innovando para reproducir condiciones que en el fondo no compartimos. Esto nos remite a poner sobre el tapete la existencia de tipos de innovación y de tecnologías.

Freeman (1998), ubicándose en las empresas industriales identifica de acuerdo al origen del conocimiento, criterio que considera siguen la mayoría de los autores, innovaciones incrementales e innovaciones radicales, las primeras provienen de la experiencia de personas implicadas en el proceso de producción, las segundas provienen de centros de investigación y desarrollo, requieren dice Freeman, siguiendo a Mensch, de una nueva fábrica o de un nuevo mercado. Estaríamos así, en este último tipo, en presencia de grandes cambios tecnológicos por su impacto en la industria, pero que no necesariamente modifican la lógica económica que ha tenido el desarrollo tecnológico a lo largo de la humanidad, desde nuestra óptica siguen siendo cambios incrementales. Una lógica diferente requiere ir a la raíz de los problemas de la sociedad, lo radical estaría definido por el cambio de la lógica de la producción tecnológica, en

búsqueda de una nueva sociedad donde lo económico no sea lo predominante.

Otra clasificación de la tecnología la encontramos en Varsavsky (2006), quien identifica estilos tecnológicos vinculados al tipo de sociedad, lo cual difiere profundamente de la clasificación de Freeman. Varsavsky (2006: 18-20), distingue entre estilo neocolonial, desarrollista y socialista. En la tecnología física, en el primer estilo las grandes empresas deciden “cuáles fábricas y cuáles equipos se instalarán”, en el segundo, se trata de imitar la tecnología norteamericana y el tercero debe ser un estilo diferente a los anteriores.

Ahora bien, el concepto “Innovación”, puede referirse tanto a la llamada tecnología física como a la social (Varsavsky (2006:17). Esta aclaratoria es importante porque precisa que la innovación no está sólo presente en la llamada tecnología física, sino también en la social, que es concretamente el tipo de innovación que nos ocupa en este trabajo, en tanto la gestión pública es un fenómeno social.

Según Peña (2007: 19), el concepto de innovación “se refiere tanto a las usualmente reconocidas como “innovaciones tecnológicas”, como a aquellas otras de índole social e institucional, todas representando diversas formas de generación y uso de conocimiento”.

Varsavsky (2006: 18-20) al igual que hace con la tecnología física distingue tres estilos de tecnología social. El neocolonialista: con serias consecuencias en la estructura social, en el cual se imponen estrategias propias de los países desarrollados con éxito para las empresas. En el estilo desarrollista, la tecnología social sigue siendo la

de esos países pero con adaptaciones imitativas. El estilo socialista, dice el referido autor, debe ser “un estilo muy diferente al del norte”. Se supone debe contribuir a un tipo de sociedad socialista.

En el campo de la gestión pública la innovación se confunde con frecuencia con la modernización o modas e, intentando modernizarse, se producen cambios que ocultan políticas conservadoras, neocolonialistas, renovadas en los últimos tiempos.

Venezuela, como hemos dicho, transita por un proceso de transformación alternativo a la lógica del capital, esto exige esfuerzos de desarrollo tecnológico asociado al tipo de sociedad que quiere construir, tanto en lo que respecta a la tecnología física como social. En el campo de la gestión pública, una realidad difícil de transformar, se han realizado algunos esfuerzos que luchan con prácticas conservadoras legitimadas en nombre de la modernización. Estudiar esos esfuerzos es una necesidad, es lo que intentamos hacer en este trabajo.

### **El contexto de las innovaciones a la gestión pública en Venezuela**

Venezuela no escapó de los proyectos modernizadores de las políticas y la gestión pública, impuestos por los organismos multilaterales, algunos directamente al imponer condiciones para otorgar préstamos, otros indirectamente a través del proceso de ideologización respecto a los nuevos paradigmas en políticas y gestión pública. Fue un proceso que contó desde mediados de los ochenta con la Comisión para la Reforma del Estado (CO-PRE), la cual debió impulsar no solo una reforma

administrativa sino una reforma del Estado en su totalidad, es decir, también de políticas orientadoras de nuevos fines del Estado, que no serían otros que su apoyo a la economía del mercado en la orientación neoliberal.

Las propuestas neoliberales avanzaron a lo largo de los noventa, especialmente en cuanto a la puesta en práctica de nuevas políticas orientadoras de la economía y de la sociedad y en la conformación de un aparato público tecnocrático, con racionalidad economicista, con base en algunas de las propuestas de la Nueva Gestión Pública, especialmente en aquellas instituciones vinculadas directamente a la economía. La reforma de todo el aparato tuvo profundas dificultades, la gestión pública clientelar, conformada a lo largo de la democracia representativa producto de alianza corporativa de empresarios, trabajadores y partidos políticos (Ochoa et al, 1996), se negó a modernizarse, conviviendo con los espacios tecnocráticos que el Estado fue creando.

En el contexto de algunos avances en este sentido, especialmente en cuanto a las orientaciones y en el de una profunda crisis en todos los órdenes, triunfa Hugo Chávez en las elecciones de fines de los noventa, con una propuesta de Estado y Sociedad, alternativa a la neoliberal, la cual pone el acento en la equidad, justicia social, redistribución del ingreso, independencia económica y construcción de una democracia participativa. Esta propuesta se plasma en sus principios fundamentales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) aprobada en referéndum en 1999, avanzando en la nueva propuesta a través de 49 leyes aprobadas en 2001, en el marco de fuer-

tes conflictos políticos producto de la oposición al proyecto de transformación, liderados por sectores afectados con las nuevas políticas.

La nueva política encuentra obstáculos en los modelos de gestión pública presentes en el aparato público, lo cual ha requerido de innovación que permita el avance de las nuevas políticas públicas en la práctica, cuestión que exploraremos a continuación.

### **De la descentralización privatizadora de los derechos sociales a la gestión estatal para la inclusión: Las Misiones sociales**

La década de los noventa estuvo signada en el campo de la gestión pública por procesos de descentralización cuya apología fue el lugar común en América Latina. En esta defensa a la descentralización ha dicho De Matos (1990) que coinciden localistas y neoliberales, sobre bondades de una estrategia que poco potencial tiene para constituirse en alternativa para el desarrollo local. El tiempo ha dado la razón al referido autor y otros, muy pocos por cierto, que se han atrevido a develar el carácter neoliberal de la descentralización impulsada en América Latina.

En Venezuela, la descentralización con la cual se uniformó el aparato público en América Latina, con pocas diferencias entre los países, ha facilitado el proceso de retiro del Estado en la prestación de servicios (Ochoa, 2001). Esta estrategia de gestión, considerada innovadora: descentralización-privatización, se ha producido abiertamente en las llamadas competencias exclusivas, vinculadas a la economía y sutilmente en

la prestación de los servicios sociales que asumieron las gobernaciones en el proceso de traslado de competencias del gobierno nacional a gobiernos subnacionales.

Con el advenimiento de las políticas de transformación, en las cuales la salud es un derecho social, las gobernaciones dieron continuidad a sus estrategias eficientistas en los servicios de salud que recibieron del gobierno central, como parte de lo cual trasladan el servicio a organizaciones no gubernamentales e incorporan criterios privatistas; estamos así en presencia de políticas transformadoras y gestión para el mantenimiento de las viejas políticas.

En este contexto, en el de intensificación de las fuerzas opositoras contra el proyecto alternativo y en el de una gran bonanza fiscal, surge en 2003, para atacar la exclusión en materia de salud, la Misión Barrio Adentro, el primero de numerosos programas sociales denominados Misiones, que se desarrollan paralelamente a un aparato público que se aferra al mantenimiento del viejo modelo de Estado y Sociedad. Hasta ahora se han creado un total de 21 misiones: Barrio Adentro, Ciencia, Cultura, Árbol, Guaicaipuro, Hábitat, Identidad, Madres del Barrio, Mercal, Milagro, Miranda, Negra Hipólita, Piar, Revolución Energética, Ribas, Robinson I, Robinson II, Sucre, Villanueva y Zamora (Gobierno en Línea, 2007).

### **¿Qué son las misiones y qué tiene de innovadora su gestión?**

Las misiones sociales son programas para atender los derechos sociales universales estable-

cidos en el nuevo marco constitucional venezolano. La CRBV se distingue de la anterior en que pone énfasis en el papel del Estado en la justicia social y la democracia, tanto en lo que atañe a declaración de principios como en los deberes que le asigna al Estado en la materia. El artículo 2 de la constitución (ANC, 1999), establece que “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia...”. Esta orientación se amplía en el artículo 3 cuando se señala que “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución...”. Son principios que toman expresión en deberes que se asignan al Estado y derechos a los ciudadanos a lo largo de la constitución, conformando a través de ésta y de otros documentos, políticas públicas que rompen con la orientación neoliberal. La nueva orientación requiere para su puesta en práctica, sistemas de gestión alternativos, y pasó por la realización de investigación participativa en las comunidades a fin de detectar jerárquicamente sus problemas y necesidades, testimonios de este proceso encontramos en Santana (2006).

Las misiones se han organizado paralelamente al aparato público tradicional, por esto se les señala despectivamente como instituciones que evaden las ya establecidas, lo cual es cierto y justamente constituye una salida que ha permitido dar solución al freno que el aparato público

tradicional (sus actores y procesos) le ha puesto al cumplimiento de estos derechos. Según D’Elia (2006), “El rasgo más particular de las Misiones es su carácter de estrategia extra-institucional... las Misiones se desarrollaron a través de instancias de coordinación ad hoc designadas por el Presidente, que permitían organizar la estructura institucional alrededor de la agenda de cada misión y asignar recursos...”. La creación de estructuras paralelas a las establecidas como idea general, no constituye un invento del gobierno bolivariano, es una vieja estrategia para avanzar frente a obstáculos para el desarrollo de algunas políticas públicas, lo innovador está en los rasgos que asume, lo cual ha sido posible por su conformación al margen del aparato tradicional.

Su coordinación está constituida por diversas instituciones del Estado, es inter-institucional, estrategia articuladora de sectores, territorio y recursos en razón de que está conformada teniendo en consideración la participación de diversos espacios territoriales, distintos sectores y la disponibilidad de recursos. Con esta dirección inter-institucional se avanza en la intersectorialidad, tema que según algunos autores (Cunill, 2005), es muy nombrado pero escaso en la práctica, con lo cual se asume el carácter multidimensional de la solución de los problemas sociales. Asimismo, la incorporación de instituciones clave en cuanto a responsabilidad territorial, tal es el caso de algunas corporaciones de desarrollo regional, toma en consideración la necesidad de cobertura en aquellos espacios territoriales donde políticamente tiene obstáculos la orientación que se impulsa a través de las misiones. Igualmente, la participación

de la estatal petrolera, en la coordinación de las misiones, garantiza la rápida disponibilidad de los recursos materiales.

Otro rasgo innovador de las misiones, favorecido por la coordinación inter-institucional, es que su financiamiento no espera que los recursos petroleros pasen por el sistema tributario e ingresen al sector social. La empresa petrolera, donde se administra la principal fuente de ingreso del país, participa directamente en el apoyo financiero de las misiones, gran parte del costo de éstas lo asume la industria petrolera venezolana, dando respuesta rápida a las necesidades. Según Lacruz (2006: 171), “una de las debilidades identificadas de la red pública para la atención social era el estancamiento de los recursos en la burocracia del Estado y la dispersión de los fondos sociales”. Este problema se intentó corregir en el pasado con la creación de diversos fondos de inversión social, entre éstos a inicios del gobierno de Chávez, en 1999, con la creación del Fondo Único Social, sin embargo esta estrategia fue sustituida con la incorporación directa de estatal petrolera a la coordinación de las Misiones Sociales, lo cual ha sido posible por el control ejercido por el gobierno sobre esta empresa después del paro petrolero de 2002.

La participación social es una cuestión medular en las Misiones, se ha avanzado en nuevas relaciones del Estado con la sociedad, en las cuales las comunidades organizadas participan directamente en el diagnóstico de sus problemas, en la búsqueda de soluciones, en la toma de decisiones, en la ejecución de actividades, en el control, es decir, a través de su intervención en las distintas fa-

ses del proceso de gestión, en la construcción de la democracia directa, al lado de un nuevo personal, muchos de ellos voluntarios, otros militares, también trabajadores cubanos, construyendo juntos, sociedad y funcionarios, una nueva institucionalidad. En las misiones, dice D’Elia (2006: 215), “parece haberse producido una reagrupación de voluntarios en organizaciones que dirigen esfuerzos hacia el mejoramiento colectivo de la comunidad... en general se rechaza a quienes entran a estas organizaciones en función de intereses particulares y no del interés colectivo”. Este logro de las misiones en materia de participación, está vinculado al hecho que el Estado suministra el servicio como un deber que tiene y la sociedad lo exige como un derecho, de modo que asume como suyas las misiones, hay un acercamiento entre el Estado y la sociedad en función de objetivos comunes, muy diferentes a las relaciones del pasado. Se trata, como dice Lacruz (2006:180), de la publicitación del tema de la pobreza ha hecho que la sociedad reclame su espacio político no como una dádiva sino como un derecho. Para Chávez (2004), para acabar con la pobreza, hay que darle poder a los pobres.

La presencia del servicio en los sitios más apartados del país, lo que podríamos llamar en términos administrativos, una desconcentración estrechamente vinculada a las necesidades y ubicación de los usuarios, es otro aspecto innovador de las Misiones. Los Módulos de Barrio adentro para la atención de la salud, las aldeas universitarias, los núcleos de desarrollo endógeno, etc., son espacios ubicados a lo largo y ancho del país para administrar las misiones. Además encontramos



que la oficina rígida de prestación de servicios da paso a la oficina flexible en aquéllos servicios de menos requerimiento permanente, permitiendo dar respuesta a una vieja deuda social, tal es el caso del proceso de suministro de documento de identificación a millones de venezolanos que no podían en la práctica hacer uso de su derecho de ciudadanía política e incluso social, para lo cual se creó la Misión Identidad. Sobre la oficina flexible dice Barzelay (1998: 11) “puede estar en cualquier lugar en donde pueda contar con una computadora, un módem y un teléfono celular, esto pudiera parecer en primera instancia irrelevante”. Se trata, en definitiva de crear estrategias de transformación del aparato público, que antes era fundamentalmente ciudadano, para construir un aparato público para todos los venezolanos.

### **De la gestión estatal de la infraestructura de servicios sociales, a la gestión por los Consejos Comunales**

La dotación de infraestructura de servicios sociales a las comunidades, ha estado históricamente en manos del aparato estatal a nivel nacional y local, concretamente las alcaldías y en menor medida en el nivel intermedio, es decir las gobernaciones, proceso en el cual los ciudadanos no tuvieron ninguna participación. La ruta por la que pasa la decisión e implementación puede tardar largos períodos si es que se detecta la necesidad, los costos son altos derivados de procedimientos de adquisición que imposibilitan la elección de proveedores a bajos costos. Es un proceso que ha traído como resultado una gran deuda social en materia de dotación de infraestructura vinculada a

la salud, educación, agua potable, aguas servidas, electricidad, vialidad, vivienda y transporte, entre otras materias.

En 2006, en el marco del proceso de transformación que pone el acento en la participación social, se aprueba la ley de los Consejos Comunales. Según el artículo 2 de esta ley, los Consejos Comunales “son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (AN, 2006). Con la creación de los Consejos Comunales al igual que con las Misiones Sociales se producen numerosas innovaciones en la gestión pública, tema que da para producir conocimiento no sólo sobre las transformaciones que se producen en el país en materia de participación social y ciudadana, sino también sobre cómo con la creación de estos consejos se avanza en la construcción de nuevas relaciones del Estado con la Sociedad.

En esta sección nos detenemos sólo en un aspecto de los Consejos Comunales: El derecho que tienen a la creación de los Bancos Comunales, bajo la figura jurídica de cooperativas y a través de éstos, administrar recursos recibidos de cualquier instancia del aparato estatal para dar solución a sus problemas. Entre tales problemas se encuentran, de acuerdo con los registros de la institución, que se encarga de asesorar a los consejos, que los desembolsos se han efectuado, en gran medida, para

la creación de módulos de salud, rehabilitación de escuelas, compras de unidades de transporte a ser manejadas por las comunidades, fabricación de bloques, sistemas de riego, construcción de casas para el funcionamiento de las misiones, rehabilitaciones de viviendas y proyectos de infraestructura de las zonas donde están ubicados (Escuela de ciudadanos, 2007). Según Chirinos (2007), también se están resolviendo problemas de: construcción de red de cloacas, sistemas de aducción de agua, brocales, aceras y alumbrado eléctrico.

Los Consejos Comunales deciden sobre sus necesidades y a través de proyectos solicitan recursos a las instancias que consideren conveniente. Es política del Estado destinar otros recursos para estas organizaciones; en tal sentido se han modificado los Fondos para financiar la solución de los problemas sociales; así por ejemplo, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), cuyos recursos se distribuían entre Gobernaciones y Alcaldías, está pasando en este momento a tener que destinar el 50% para los Consejos Comunales directamente y el resto para los gobiernos subnacionales. Para el presente año (2007) están previstos entre el FIDES y la Ley de Asignaciones económicas especiales (LAEE), 3,7 billones de bolívares para los Consejos Comunales. A comienzos del año se habían creado 13.000 Consejos Comunales, se encontraban en proceso de aprobación 3000 y se espera la creación de otros 5000 (Escuela de Ciudadanos: 2007).

El proceso dista mucho del viejo procedimiento descrito arriba. Ahora, a partir de un proyecto que generalmente elaboran las comunidades y con tres presupuestos, los recursos son asigna-

dos al Banco Comunal, el cual los va ejecutando de acuerdo a lo programado. La ejecución de las obras puede ser realizada directamente, esto pasa por la organización y capacitación de los trabajadores de la comunidad; también puede ser ejecutada contratando empresas comunitarias, cooperativas, empresas de producción social o las tradicionales pequeñas y medianas empresas. Cuando se trata de financiamiento a vivienda, éste se hace en calidad de préstamo con bajos intereses.

Este proceso innovador de asignación de recursos permite dar respuesta a la deuda social en materia de infraestructura de modo mucho más rápido que con el viejo modelo, sin embargo no escapa a los frenos de la vieja estructura. Una queja generalizada, según Chirinos (2007), es que los organismos que les suministran los recursos les ponen trabas, les exigen numerosos requisitos al momento de presentar, evaluar y ejecutar el proyecto, fundamentalmente asumiendo lógicas tecnocráticas.

### **Diversidad y Unidad en la participación ciudadana**

El tema de la participación ciudadana ocupa un lugar relevante en la gestión pública venezolana desde que se inició el proceso de transformación a fines de los noventa, cuestión que ha sido reconocida por numerosos autores. Como evidencia de la importancia del tema, tenemos que más de 25 artículos de la nueva constitución, se refieren a los derechos y deberes de la participación. Además de esto, avanzando sobre la formación de políticas de participación ciudadana, las nuevas leyes creadas

en el marco de la CRBV definen estrategias de participación de los ciudadanos en la gestión pública, en los distintos sectores y niveles de gobierno, bajo diversas formas de organización social.

En este contexto y en el de un discurso por parte del gobierno que promueve sistemáticamente la participación, se ha avanzado en la creación de las diversas formas de organización social que participan activamente en los distintos procesos de gestión: en la formulación de políticas, en la ejecución y en el control. Es así como se han conformado Mesas técnicas de agua, Comités de Tierra, Consejos Comunitarios de Vivienda y Hábitat, Comités de Salud y entre otros, las Mesas técnicas de Energía. Estas organizaciones participan activamente en la solución de los problemas particulares del sector que las promueve, demandando solución a los distintos niveles de gobierno, realizando propuestas para la formación de la agenda pública, ejecutando recursos públicos para la ejecución de proyectos, haciendo seguimiento a la gestión pública y participando en la conformación de los Consejos Comunales.

La gran innovación la constituyen los Consejos Comunales, los cuales surgen en el contexto de fracaso de los Consejos Locales de Planificación Pública, instancias del aparato público municipal con participación mayoritaria de las organizaciones sociales, pero cooptados por viejas prácticas clientelares. La ley de los Consejos Comunales se creó en 2006, como hemos dicho en páginas anteriores, constituyen el espacio organizativo de encuentro de la diversidad de organizaciones sociales, las funciones que se les han asignado han promovido la profundización de la organización

social. Entre sus funciones se encuentran: Elaborar el plan de desarrollo de la comunidad, diseñar los proyectos de desarrollo a ser financiados por el Estado, ejercer contraloría social, administrar por intermedio de los bancos comunales los recursos asignados.

Frente a estas funciones asignadas, se avanza considerablemente en la conformación de los Consejos Comunales, construyendo así un proceso de participación social y ciudadana que promueve la construcción de la democracia directa, lo que a su vez fortalece la participación representativa.

Sin lugar a dudas, la promoción de los Consejos Comunales ha dado un gran impulso a la participación social, estrategia que el gobierno ha considerado clave para el desarrollo y la justicia social, previstos en el modelo de sociedad que se promueve.

### **Innovación en la Rendición de Cuentas: El Programa “ALO PRESIDENTE”**

ALO PRESIDENTE es un programa que se transmite televisión todos los domingos por el canal del Estado Venezolano y emisoras radiales del Estado. Es un programa con duración de varias horas, dirigido por el Presidente de la República. Hasta los momentos (julio de 2007) se han desarrollado un total de 287 programas, muy criticados por los sectores de la oposición, pero es uno de los programas de televisión de mayor audiencia en el país.

¿Que tiene de innovador el Programa de Aló Presidente?. Es un programa donde el tema de la comunicación social puede ser estudiado como

innovador desde numerosas perspectivas. Nos interesa en este momento poner sobre el tapete la estrategia comunicacional de ALO PRESIDENTE en materia de rendición de cuentas.

Desde nuestra perspectiva, en el programa ALO PRESIDENTE hay un proceso de Rendición de cuentas. Por Rendición de Cuentas entendemos la “práctica a través de la cual los servidores públicos dan cuenta o justifican sus actos, a distintos sujetos, de modo diversos y a través de diferentes medios por estar obligados a ellos” (Ochoa y Montes de Oca, 2004). Desde el programa en referencia, se rinde cuenta sobre lo que se programa y sobre las acciones realizadas.

En cuanto a lo que se programa, semanalmente el Presidente de la República expone los problemas del país, ideas sobre qué hacer para solucionarlos, como hacerlo y el porqué hacerlo. Es un proceso de comunicación sistemática a todos los sectores del país, sobre los temas que van ingresando a la agenda pública, la visión del gobierno en cuanto a explicación de los problemas y las salidas. Es un programa que brinda información, por lo general de modo detallado, de manera muy didáctica, con lo cual está brindando posibilidades a la población, de opinar, de criticar, de movilizarse a favor o en contra de las interpretaciones de la realidad y de las propuestas del gobierno. De hecho, a partir de la información que brinda el programa, los sectores de oposición crean su matriz de opinión y movilizan sus recursos políticos, buscando incidir en las decisiones.

También se rinde cuentas sobre las acciones realizadas, los resultados e impacto de la gestión, destacando los logros positivos pero también

con autocrítica identificando objetivos y metas no logrados, razones, instituciones y actores que contribuyeron al distanciamiento de lo esperado. Este eje del programa brinda a los ciudadanos información sobre cómo el gobierno se ve a sí mismo, cuestión que contribuye en el ejercicio de la contraloría social.

Se trata de un proceso de rendición de cuentas argumentativo, a diferencia de la rendición de cuentas tradicional con información sobre actividades. Esta estrategia tiene lugar en el marco de una fuerte resistencia por parte del aparato público a dar cuenta a los ciudadanos sobre su gestión.

La argumentación por parte de los gobernantes, ha sido considerada por algunos autores como necesaria. Aguilar (2005: 14), en su estudio introductorio a la propuesta de Majone sobre la necesidad de acentuar la comunicación y la argumentación, plantea que hay que “incorporar la capacidad de ofrecer buenas razones de sus actos de autoridad a los ciudadanos y a las organizaciones que integran el Estado... las razones de porqué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, porqué una demanda social específica ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, porqué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos, porqué una organización pública se comporta de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos”. Majone, continúa Aguilar (2005:14), “reivindica y acentúa la comunicación y persuasión como un componente esencial de la acción de gobernar y de la actuación de la administración pública, los dirigentes de gobierno y los administradores expertos, en vez de pretender aislarse infructuosamente en sus discusiones

internas y decidir entre ellos los planes y programas, deben estar dispuestos a abrirse a la comunidad política y civil, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, a debatir y persuadir, a aprender y a corregir... “.

### **A manera de conclusión**

Desde fines de los noventa, asistimos a un proceso de transformación del país, impulsada por el Estado venezolano, proceso en el cual son evidentes las orientaciones definidas formalmente, cuyo proceso de implementación ha sido difícil en razón de la existencia de un aparato público que reproduce viejas prácticas clientelares por un lado y tecnocráticas por el otro, que dificultan la construcción de un modelo de gestión pública para las nuevas políticas.

En este contexto se han producido innovaciones que han permitido avanzar en las políticas públicas transformadoras, por lo que consideramos que son innovaciones radicales. Se trata de innovaciones que han requerido en su mayoría crear nuevos aparatos públicos, nuevos procesos que están en construcción con avances y retrocesos producto de luchas con los viejos modelos de gestión que se niegan a desaparecer.

Hemos identificado procesos innovadores de gestión pública entre los cuales se encuentran: La creación de estructuras paralelas para la gestión de los programas sociales denominados misiones, para viabilizar el avance de las políticas de inclusión, la conformación de una dirección inter-institucional en estas estructuras garantizando la participación multisectorial, territorial y

la disponibilidad de recursos a su debido tiempo; la creación de un sistema de participación en el cual comunidades y funcionarios van de la mano hacia objetivos comunes, logrando que las comunidades se apropien del aparato público; la presencia del aparato público en todos los rincones del país a través de espacios fijos y sistemas flexibles; la transferencia de recursos a las comunidades; la promoción de diversas formas de participación ciudadana y su unificación en un sistema que las promueve y entre otras innovaciones, la creación de un sistema de comunicación social desde la Presidencia de la República, que ha incorporado la rendición de cuentas al país semanalmente.

Caracterizar la innovación en la gestión pública venezolana en este proceso de transformación, es una tarea pendiente; aquí solo hemos iniciado una exploración ubicándonos fundamentalmente en las políticas formales de innovación a la gestión pública, es decir, escasamente hemos hecho algunas referencias al funcionamiento de estas innovaciones; con toda seguridad al hacerlo encontraremos distanciamiento entre lo formal y lo real. Mientras avanzamos en el conocimiento de la práctica hemos considerado importante identificar la política formal de innovación a la gestión pública, la cual no está expresamente documentada. Es como señalan algunos autores (Álvarez, 1992) sobre las políticas públicas en general, una política que se construye a través de un continuo en el cual su implementación le imprime características. No es tarea fácil innovar para la transformación, junto a la innovación se encuentran los viejos procesos que no sólo se niegan a desaparecer, sino que interfieren los procesos transformadores.

## **Bibliografía**

- Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas
- Asamblea Nacional (AN). Ley de los Consejos Comunales. Caracas.
- Alvarez, A. (1992). *Análisis de Políticas Públicas*. CLAD. Caracas.
- Aguilar, F. (2005). INTRODUCCIÓN. En: Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia*. Una nueva perspectiva de la administración pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- Chávez, H. (2004). Discurso en la V Rueda Nacional de Negocios. Maracaibo. Venezuela.
- Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.
- D'Elia, Y. (2006) (Coordinadora). *Las Misiones Sociales en Venezuela: Una aproximación a su comprensión y análisis*. ILDIS. Caracas.
- Escuela de Ciudadanos (2007). Más Fondos para Consejos Comunales. En: [www.escuelaparacadanos.org.ve](http://www.escuelaparacadanos.org.ve) Consulta realizada el 27 de mayo de 2007.
- Freeman, Ch. (1998). La Economía del cambio tecnológico. En: *La Economía de la Innovación: Las visiones de Ralph Landau y Christopher Freeman* (2000). En: [www.otec.es](http://www.otec.es) Consulta realizada en junio de 2007.
- Gobierno en Línea (2007). Las Misiones Sociales. En: [www.gobiernoenlinea.gob.ve](http://www.gobiernoenlinea.gob.ve) Consulta realizada el 10 de mayo de 2007.
- Lacruz, T. (2006). Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacaba. En: Maingón, Thais. *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. ILDIS. Caracas.
- Ochoa, H., Rodríguez, I. y López, M. (1996). "Administración Pública y Populismo en Venezuela". *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 1 No. 1. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Ochoa, H. (2001). "Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela". *Ciencias de Gobierno*. Año 5 No. 9. Maracaibo. Venezuela.
- Ochoa, H. y Montes de Oca, Y. (2004). "Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones Teóricas". *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 9 No. 27. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Peña, J. (2007). *Socialismo del Siglo XXI: Redes de Innovación Productiva. Misión Ciencia*. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Caracas.
- Santana, E. (2006). *Barrio adentro: misión esperanza, misión vida*. Editorial el Perro y la Rana. Ministerio de la Cultura. Caracas.
- Varsavsky, O. (2006). *Hacia una política científica nacional*. MCT, FONACIT y Monte Ávila Editores. Caracas.
- Entrevistas
- Chirinos, Emilio (2007). Investigador en participación social. Entrevista realizada el 27 de junio de 2007.