

Modernización de la infraestructura de servicio a la economía por parte de las gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia

Córdova Jaimes, Edgar*

Resumen

El trabajo parte de la premisa de que el proceso para la modernización de la administración en las gobernaciones venezolanas está definido por la adecuación de estas a las exigencias del proceso de reforma del Estado, el cual está íntimamente asociado a los cambios del modelo económico, es decir, a la economía de mercado. La modernización se presenta mediante el proceso de descentralización, que se ha desarrollado en Venezuela hacia *las infraestructuras asociadas a la economía*, que se denominan dentro del trabajo "infraestructuras al servicio de la economía", establecidas en la ley sobre descentralización como competencias exclusivas, tales como puertos, aeropuertos, puentes. Se revisan particularmente los casos de modernización de estas infraestructuras en el Estado Zulia. Se concluye que el proceso ha insistido en operar cambios funcionales, de estructura organizativa, mecanismos para la planificación, pero sin adecuados procesos de evaluación, intensa participación de capital privado (la privatización de la administración y concesión de servicios), uso intensivo del marketing como estrategia para buscar legitimación y persistencia en la mediación político-partidista, característica del viejo modelo burocrático, pero que se presenta en el Estado Zulia con características muy particulares.

Palabras clave: Modernización, gobernaciones, reforma administrativa, Venezuela, infraestructura.

Recibido: 98-09-21 . Aceptado: 98-11-30

* Lic. en Ciencias políticas, Magister en Gerencia de Empresas (LUZ), aspirante a Doctor en Cs. Políticas de la Universidad del Zulia, Profesor Asociado de la Universidad Nacional Experimental María Baralt (UNERMB), Cabimas- Estado Zulia, Venezuela. Director de la Revista Venezolana de Ciencias Sociales adscrita al Vicerrectorado Académico. E-mail cordovae@iamnet.com, teléfono: 00-58-65-411353, fax: 00-58-64-415309.

Modernization of the Service Infrastructure by State Governments in Venezuela: The Case of Zulia State

Abstract

This paper begins with the premise that the process of modernization of venezuelan state government administration is defined by the adequate structuring of these entities to the requirements for the process of state reform, which is intimately associated with changes in the economic model, that is, towards the market economy model. This modernization is presented through a process of de-centralization, which has been developed in Venezuela and oriented towards the *associated structures of the economy*, which are also called "infrastructures which serve the economy", established in the law as being of exclusive public domain, such as ports, airports, bridges. We review specifically the cases of the modernization of these structures in Zulia State. We conclude that the process has focused on operating functional changes, organizational structure changes, planning mechanisms, but without modifying evaluative processes, intense participation of private capital (the privatization of administration and concession of services), intensive use of marketing as a legitimization strategy, and persistence of political party mediation, characterized by the old bureaucratic model, but which is present in Zulia with very distinct characteristics.

Key words: Modernization, state governments, administrative reform, Venezuela, infrastructure.

Introducción

Asistimos en la década de los años noventa a un proceso de reestructuración económica y cambios administrativos; en el centro del debate de estos procesos encontramos al Estado: éste aparece de una manera muy particular, como objeto y sujeto de dichos cambios.

La reforma ha conducido a un proceso de modernización, cuyo énfasis está en el aumento de las capacidades del Estado en dos planos, uno político y otro administrativo. En el discurso para la reforma, contenido en los documentos emana-

dos de las instancias oficiales, son recurrentes las expresiones destinadas a la necesidad de modernización del aparato público, por la vía de *la necesaria aplicación de los enfoques gerenciales modernos* para lograr la eficiencia y la productividad, todo ello como salida a la crisis planteada a partir de los desequilibrios económicos y la subsecuente pérdida de gobernabilidad y legitimidad del Estado.

En Venezuela, y podríamos decir que en el resto de los países de América Latina, se observa una tendencia a equiparar la modernización administrativa a la *adecuación gerencial de la administra-*

ción pública; este es, a nuestro juicio, un enfoque limitado del problema, sobre todo si aceptamos que estos cambios pasan, por tratar de operar cambios en la distribución del poder, aspectos culturales, etc., que son definitivamente aspectos socio-políticos; pareciera que nos acercarnos más a una modernización estructural-administrativa que política. En el plano político los resultados no son los esperados por las mayorías y la ciudadanía común, sobre todo cuando los objetivos apuntan (en el discurso) a la democratización de la sociedad.

La descentralización responde, por lo menos en su aspecto declarativo, a la lógica de la modernización, cambios de las estructuras de funcionamiento y de las relaciones de poder. Este proceso de transferencia de competencias desde el poder central a los estados, se ha desarrollado mediante características y condicionamientos muy particulares en Venezuela, básicamente hacia competencias directamente asociadas a la *economía moderna*; estas competencias tienen lugar en infraestructuras que prestan servicio directamente a la economía de mercado, no estamos obviando los intentos que en materia de descentralización de competencias asociadas a lo social se han tratado de producir, pero si afirmamos que éstas han tenido que enfrentar mayores dificultades, ocasionando que no se haya avanzado significativamente, lo cual pone en entre dicho la capacidad que la modernización tiene de establecer condiciones políticas para profundizar la democracia, y revelando la capacidad efectiva de esta para establecer escena-

rios que faciliten la eficiencia de la nueva política económica.

Los gobiernos regionales, fundamentalmente su organización política administrativa central, *las gobernaciones*, han sido las encargadas, desde las comisiones regionales para la reforma del Estado (COPRES-regionales) de ejecutar este proceso de cambio administrativo. Son variados los intentos para acoger el proyecto de modernización, cuyos resultados apuntan hacia cambios a nivel de las estructuras organizativas que prestan servicio a la economía, establecimiento de una nueva priorización de los sectores sobre los cuales se desea lograr legitimación de la acción gubernamental, aparición de nuevos sujetos mediadores, todo ello en un contexto de cambios extraordinarios en materia electoral, nuevas organizaciones partidistas, ruptura del bipartidismo tradicional desde 1958, estructuración de alianzas que han tenido como resultado un débil escenario político.

Son muy pocos los estudios que en materia de gobernaciones se han realizado en Venezuela para intentar explicar el fenómeno de la modernización en las regiones, por lo cual este trabajo, intentará aproximarse a una discusión inicial del problema.

La modernización tiene una gran cantidad de acepciones, se ha hecho uso del término para definir una gran cantidad de fenómenos, por lo que se requiere un esfuerzo de clarificación teórica al respecto. Desde este punto de vista, se pretende iniciar una explicación del problema planteado con miras a contribuir a una discusión mucho más amplia que pueda

conducir a la revisión y evaluación de este proceso en Venezuela.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: partimos de una discusión teórica respecto a la cuestión de la modernización como categoría, para seguir con la decantación de las variables, que desde la óptica de diversos autores, integran los modelos de administración pública para la modernización. La cuestión de la descentralización y sus principales características para el caso venezolano son expuestas en un intento de demostrar, que ésta, es decir la descentralización corresponde al proyecto más general de la modernización de la administración del Estado, y finalmente analizaremos los casos más característicos de descentralización de infraestructuras al servicio de la economía producidos en el Estado Zulia. El proceso desarrollado en el Estado Zulia resulta de una singular importancia, debido a que este es el mayor productor de petróleo en el país y se han desarrollado por ésta consecuencia una extraordinaria red de actividades productivas, comerciales y de servicios, que lo hacen atractivo para el proceso de descentralización.

1. La modernización administrativa como categoría de análisis

Señalábamos con anterioridad las múltiples acepciones que el término modernización posee y las diversas aplicaciones del mismo, lo cual implica un esfuerzo de clarificación al respecto del trabajo que intentamos desarrollar. Asimismo que el término *modernización* está

asociado, por lo menos hoy día, al proceso de reforma del Estado, y a los cambios, que por la exigencia de nuevo modelo económico se vienen operando en la administración pública en general, "...la palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que han encarnado preferentemente en medidas gubernativas tales como la privatización, desregulación y liberalización" (Guerrero; 1993: 7), este es el sentido y espíritu que ha prevalecido en el proyecto de reforma en Venezuela.

La modernización no es un proyecto fraguado exclusivamente en la década de los años ochenta y noventa como respuesta al contexto económico de expansión del mercado típico de este período histórico; es un proyecto del cual se ha echado mano cuando las condiciones de reacomodo económico así lo han requerido, de tal manera que al intentar comprender el fenómeno de la modernización administrativa es necesario poner atención a los periodos históricos en los cuales se produce, tal y como lo señala Guerrero, "En paralelo a las décadas de los sesenta y setenta, actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero..., La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época actual". (Guerrero;1993:7)

El autor señala varios enfoques teóricos sobre la modernización, desde aquél que pone fundamentalmente el **acento en lo político**, el cual revela que la modernización, lejos de ser únicamente una transformación tecnocrática, cons-

tituye "todas aquellas actividades, procesos, instituciones y creencias que están relacionadas con la elaboración y ejecución de la política autorizada, y la persecución y consecución de las metas colectivas... aquellos procesos de diferenciación de la estructura política y la secularización de la cultura política, y que incrementa la capacidad – la efectividad y eficiencia de realización de un sistema político" (Coleman cit. por Guerrero, 1993:13), también señala el autor: "En todos los casos la modernización tendió a enfocar su atención prioritaria en el Estado, al que se le concedían las potestades suficientes para estimularla y conducir sus procesos, de modo que los procesos políticos tendieron a ser preferentes o centros de confluencia de otros aspectos de la modernización" (Guerrero, 1993:7).

Otra visión de la modernización tiene como **referente el uso y aplicación de tecnología**; en este sentido "la modernización como un proceso relativo, dentro de un continuo en el cual uno de los extremos muestra a sociedades relativamente no modernizadas y en el otro a las sociedades relativamente modernizadas. "La diferencia entre uno y otro tipo de sociedades yace en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico" (Guerrero, 1993:14). A nuestro juicio es este enfoque el que ha prevalecido al momento de definir la modernización, a aquella que atañe a la capacidad o potencial de crear e innovar en tecnología de cualquier índole o para cualquier fin.

La modernización como una **categoría histórica singular**, tiene que ver según el autor, con las capacidades de

los sistemas políticos en absorber cierto grado de cambio; esto está relacionado con lo que Guerrero denomina desarrollo político. Es como decir, que se estaría en la capacidad de adaptarse a los cambios que devienen por razón de la historia, de la aparición de nuevas necesidades, de la revisión de las tradiciones etc.

Respecto a la modernización como **desarrollo de capacidades**, señala el referido autor "la modernización se relaciona con un proceso mayor del cual es una especie: el desarrollo. consiste en la habilidad de desarrollar capacidades: la modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad de cambio: estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización que brinde la capacitación y el conocimiento necesario para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado" (Guerrero;1993:20). En este aspecto consideramos que la modernización administrativa más que un tipo de desarrollo de la sociedad en general, es más un tipo de cambio del Estado para el crecimiento económico, y que las capacidades están apuntando a desarrollar condiciones para que fluya la economía.

Esta última concepción se acerca bastante al ideal de modernización sobre el cual se soporta el proyecto de cambio administrativo planteado en Venezuela hoy día, si bien en todos estos enfoques, encontramos acercamientos, a nuestros proyectos de modernización administrativa, una cosa queda clara es que la idea de modernización está íntimamente asociada a la adaptación como variable, así

como a la capacidad de absorber estos cambios y convertirlos en mecanismos de funcionamiento lo cual significa que el Estado es el escenario principal de la modernización; otro aspecto es lo relacionado con el carácter situacional del efecto modernización administrativa en tanto consecuencia o producto de condicionamientos históricos, en tal sentido hay una valorización de la comparación como mecanismo metodológico para su comprensión.

2. La modernización: modelos y enfoques

La modernización del Estado al que nos estamos refiriendo, y muy especialmente en el caso de Venezuela, consiste en la reestructuración del funcionamiento del aparato público y del contenido de su política, a objeto de lograr manejar los cambios que en materia económica se han producido desde la década de los ochenta¹, así como para lograr elevar las capacidades del Estado en absorber además los cambios y demandas de diversas índoles provenientes de sectores que hacen presión en el aparato.

Esta reestructuración se encuentra asociada, tal y como lo señala Guerrero,

a la "necesidad de liberalización de la economía, supresión de los subsidios, reducción del gasto público, la privatización de las empresas estatales, la contracción de la economía y la abolición del Estado corporativo.... la modernización se ha asociado a la pugna por el tamaño del Estado" (Guerrero;1993:77), estos enfoques requieren de una administración eficiente, reducida, con carácter estratégico, soportada en los planteamientos de calidad y productividad que han sido exitosos en el sector privado.

La idea presente en el discurso oficial para modernización administrativa en Venezuela, está asociada a la democratización del Estado, según el discurso: lograr la democracia, pasa por lograr en primer lugar *la eficiencia*, es decir superar la *ineficiencia* que caracterizó al modelo burocrático populista.

Para lograr esta eficiencia se requiere entonces un Estado moderno: tecnocratizado en su administración, pequeño en las dimensiones burocráticas y replegado en actividades económicas, encargado de establecer las normas y condiciones mínimas para el funcionamiento del mercado, con alta participación del sector privado (áreas de actividad económica) y del tercer sector (ONG'S, volun-

1 Creemos conveniente señalar, que el fenómeno de modernización en su carácter histórico singular, adopta procesos y enfoques provenientes de las condiciones históricas que privan de forma singular en un momento determinado, por tanto podemos hablar que en el modelo de administración Burocrática -Populista, que se desarrolló en Venezuela desde 1958 con el advenimiento de la Democracia, se descubre un modelo para la modernización, los condicionamientos producen fines distintos.

tariado) en funciones de co-administración sobre todo en aquellas áreas de carácter social.

Los diferentes enfoques que se han producido respecto la modernización de la administración pública en América Latina se presentan como la salida a las disfunciones de los modelos de administración pública burocráticos formales, otros autores han denominado a estos modelos como "administración burocrático-populista"². Estos enfoques-propuestas sobre modernización administrativa son venidos desde otros países y contextos habiendo tenido una gran acogida, no tanto por su aplicabilidad, sino por la vía de la difusión y la negociación con entes internacionales, a continuación se presentan los rasgos más elementales de estas propuestas.

Todos los modelos o propuestas para la modernización se sustentan en unos principios u objetivos a ser alcanzados, ya decíamos que la búsqueda de la eficiencia y de la democracia parecieran, en el discurso y en los proyectos para la modernización (descentralización etc.), dos objetivos inseparables e interdependientes el uno del otro; estos objetivos son acompañados con otros de carácter

complementario, tales como eficacia, bienestar social, equidad.

2.1 Modificación de la organización del trabajo

Con esto se plantea que la ejecución de ciertas y determinadas funciones que se realizaban por parte del Estado, sean trasladadas a otras instancias, estas instancias son por un lado el "sector privado", y por el otro "el tercer" sector, para ello son dos medios los utilizados, la privatización en cualquiera de sus formas, concesiones, ventas, outsourcing, (contratación del sector privado para realizar operaciones no medulares) etc. y la "publicación" (Cunill, 1997; Vilas, 1997) es decir sacar del contexto estatal lo público y traspasarla a la colectividad organizada, esto es como una especie de privatización de la política pública

El trabajo de Osborne y Gaebler, "La reinención del Gobierno", a pesar de ser una obra escrita para el caso de los Estados Unidos, está teniendo una importante influencia en los planificadores y difusores del cambio para la modernización en América Latina, los planteamientos de los referidos autores apuntan hacia

2 En el caso venezolano, este modelo se estructura a partir de 1958, sobre la base del gasto público, creando una gran burocracia y mediatizado por los partidos políticos con reales posibilidades de poder y por el sector privado que logró desarrollarse al amparo del Estado democrático; para ampliar véase Ochoa, Haydeé "Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991)" 1995. Este modelo tiene dos objetivos claramente identificables, la creación de las condiciones para la profundización del proyecto de industrialización y desarrollo económico interno (modelo de sustitución de importaciones) y establecimiento de la democracia como sistema.

la búsqueda de cambios a través del mercado, en tal sentido señalan: "Nuestro gobierno debe utilizar conscientemente su inmensa influencia para estructurar el mercado³, de modo que millones de empresas e individuos tengan acicates para afrontar nuestra asistencia sanitaria, asistencia a la infancia, formación de trabajadores y las necesidades del medio ambiente "(Osborne y Gaebler; 1994:386), se percibe sin mucho esfuerzo en la orientación de este modelo el traspaso de funciones del Estado a otras instancias, por otro lado revela la influencia del Estado para la estructuración de estos cambios en el trabajo, esta influencia, a nuestro juicio la encontramos en la utilización del marketing político que se tratará más adelante.

La propuesta del modelo se centra, en la consecución de "ejecutores eficientes" de la política pública fundamental, la innovación más interesante es a nuestro juicio, lo relativo al tercer sector, en este sentido los autores señalan "Estructurar el mercado es también lo contrario de crear burocracias administrativas públicamente para proporcionar servicios. **Se trata de una tercera vía**, una alternativa tanto a la llamada liberal a los programas administrativos tanto como a la llamada

conservadora para que se aparte del mercado. Se trata de utilizar de un modo la influencia pública para conformar decisiones privadas, con el fin de alcanzar fines colectivos" (Osborne y Gaebler, 1994), en este juego de palabras se trata de dejar sentado el supuesto valor central de la propuesta, a nuestro juicio el "quid" está en los fines que persigue la estructuración de este modelo⁴ el cual apunta hacia el fortalecimiento del mercado como racionalidad última del Estado.

El tercer sector aparece también como parte de un modelo de "gestión para la incertidumbre", y de búsqueda de una "Organización cooperadora"; en este sentido señalan Gomà y Brugué "Las autoridades políticas, por lo tanto, deben modificar el tipo de actuación que desarrollan: marcar prioridades y articular una red de actores que cooperen en su consecución" (Gomà y Brugué; sf: 214).

El modelo se basa entonces en la estructuración de una red, controlada desde el gobierno, que se encargue de los asuntos de la administración pública, para que el Estado se encargue de los asuntos de la economía. Apreciamos una especie de intercambio de roles, "*nuevos fines, nuevos medios*", nos parece interesante lo que señala Vilas; "Instrumenta-

- 3 El mercado para los autores está integrado por clientes y consumidores, de tal manera que las empresas privadas y la comunidad organizada son parte de ese mercado , ONG´S , voluntariado etc.
- 4 Debemos aclarar que esta es solo parte del modelo de Osborne y Gaebler, el cual está integrado por diez ítems, pero que apuntan hacia fines de eficiencia económica al objetivo primario de un Estado moderno.

ción abierta del Estado en función de los intereses y líneas de expansión de las fracciones financieras y especulativas del capital que conducen a los procesos de acumulación en la etapa actual: manipulación de instrumentos de política, definición de políticas ad hoc: el Estado convierte en asuntos de prioridad pública el lenguaje, los objetivos y las prioridades privadas del capital financiero". (Vilas;1997:162)

Consideramos, que la estructuración de redes, ha operado, por lo menos en el caso venezolano, hacia aquellas áreas asociadas a lo social, la estrategia del cambio de la lógica de la división del trabajo respecto a tareas relacionadas con actividades de la economía ha funcionado mediante la estrategia de la privatización y sus similares⁵, Kliksberg en sus recientes trabajos sobre la gerencia social, establece la estrategia de redes y meta-redes como una de las direcciones clave en el trabajo para la gerencia social, en tal sentido refiere: "Las sociedades que han obtenido mejores resultados en gestión social han logrado avanzar en el camino de articular sistemáticamente las

posibilidades de aporte de los diferentes actores, y crear redes y meta-redes que los integren. En diversas sociedades avanzadas, Estado, ONG'S, sectores empresariales, laborales e iglesias, organizaciones de interés público no estatales, se hallan entrelazadas en redes que se plantean objetivos sociales mayores... en América Latina es necesario pasar de la dispersión de esfuerzos, al "tejido" de estas redes " (Kliksberg;1997: 16).

2.2 La administración descentralizada política y administrativamente

Descentralizar, pasa por introducir cambios significativos en el proceso de toma de decisiones. Según el proyecto de la descentralización ésta coadyuvaría a establecer mecanismos para la participación y redistribución del poder a objeto de hacer más democrático al Estado y por el otro lado desde el punto de vista económico (aspecto administrativo) hacer más eficiente el aparato público. En Venezuela se identifican dos etapas en este proceso de descentralización, una, que los au-

5 En la reciente unificación de las filiales de la empresa petrolera en Venezuela (PDVSA), en una sola empresa denominada ahora PDV , se siguió la estrategia de desafectación de una serie de actividades no consideradas como "medulares", para la industria , de tal manera que se traspasó mediante contrato, actividades como informática , transporte, ciertos aspectos para la contratación de personal y otros, creándose una nueva red de empresas privadas alrededor de la actividad petrolera , esto es lo que se conoce como "outsourcing".

tores han denominado política:⁶ (De La Cruz;1992), se pensó que era necesario operar una serie de pasos en el proceso de toma de decisiones, a objeto de aumentar la participación ciudadana, de tal forma que se sancionaron las leyes para la elección de Gobernadores y se creó la figura del Alcalde, mediante la revisión de la Ley de Régimen Municipal en 1989. En lo que se le ha denominado plano administrativo se procedió al traslado de competencias a los gobiernos regionales, para ello se sancionó la ley de Descentralización, Delimitación y Tránsferencias de Competencias⁷.

Estos cambios implicarían, mayor participación de la colectividad, aparición de nuevos líderes, y con ello, renovación de los liderazgos locales y regionales, eficiencia en las respuestas a las demandas locales puesto que los *nuevos administradores* surgidos de la voluntad de las comunidades, estarían más comprometidos con el electorado inmediato, que con políticas de orden nacional y de directrices provenientes de organizaciones partidistas nacionales; al respecto señala Blanco, "El objetivo fue el de generar ac-

tores políticos e institucionales nuevos, así como la oportunidad de liderazgos alternativos, que pudieran representar prácticamente nuevos centros de articulación del poder social" (Blanco;1997:2).

Consideramos que existen suficientes referencias empíricas, luego de tres procesos electorales y en puertas de un cuarto proceso, para señalar que este no ha sido el resultado logrado, lejos de ello, persisten los viejos patrones de hacer política, hoy día en Venezuela la vía para el acceso a puestos en la administración pública regional desde gobernador de Estado, pasando por la Asamblea Legislativa, hasta Alcaldes y Concejales, depende de las negociaciones y designaciones del partido, o mejor dicho de las direcciones nacionales de los partidos, la participación de las comunidades es todavía una promesa de la modernización, hoy es posible afirmar que el Estado descentralizado es más eficiente pero menos democrático, se ha recrudecido perversamente la gestión partidista, volviéndola cada día más disciplinada y autoritaria. La participación se resume a la participación cooptada (Cunill, 1995), es decir a

- 6 Se hace necesario aclarar que a nuestro juicio es imposible separar en la realidad dos fases en política y administrativa, ello sería el desconocimiento de la naturaleza del funcionamiento del estado en tanto todo fenómeno sea este la ejecución de la política no puede dissociarse del fenómeno político en general, acogemos esta expresión o fases para fines explicativos del trabajo.
- 7 Esta Ley establece el tipo de competencias, en su artículo 11, señala las competencias "Exclusivas", que son aquellas que asociamos dentro de la investigación, a las actividades de carácter económico, tales como puertos, aeropuertos, puentes, papel timbrado, minas, piedras preciosas y semi preciosas, sal, carreteras; y las competencias concurrentes (art. 4to.) que cubren aquellas asociadas a las áreas de carácter social, salud, educación, deporte, cultura, ciencia y tecnología, etc.

una participación administrativa, ejecutoria, del tipo de redes y meta-redes señalado en los apartes anteriores. Se limita a la votación es decir a una participación política y no ciudadana, para el establecimiento de objetivos y controles sociales por parte de la comunidad.

Otro aspecto del proyecto es la aparente visión contradictoria que se tiene de la descentralización como instrumento de modernización administrativa. En las localidades (municipios y regiones) se tiende a verla como una posibilidad para la autonomía local, como la oportunidad de establecer una agenda pública propia, que dé respuesta a las necesidades e intereses generales locales de las regiones y no a proyectos de índole nacional. Consideramos al respecto que la descentralización constituye un instrumento de política nacional, tanto por la forma como ha nacido como por los objetivos y resultados⁸ de la misma, un Estado central eficiente, y una administración regional conflictuada.

Respecto a lo anterior seguimos a De Mattos cuando señala: "Ante todo el discurso descentralizador asume que cierto grado de autonomía 'política local constituye un requisito ineludible para que los respectivos procesos de acción social se desarrollen por encima y, aún, contraviniendo la orientación esencial del

proyecto político definido e impulsado por los grupos sociales dominantes en el sistema nacional, de hecho, ello implica la convicción de que es factible impulsar localmente un modelo de acumulación, crecimiento y distribución diferente al vigente en el sistema nacional.... Este supuesto no se compeadece con lo que en la realidad permite comprobar: el avance de los procesos de integración económica o territorial y de unificación de los mercados internos de factores y mercancías bajo el dominio de relaciones capitalistas de producción (integración que se sitúa en el contexto de una creciente internacionalización), se ha traducido en la continua intensificación de las articulaciones entre diversas actividades (capitalistas y no capitalistas) ubicadas en diferentes lugares de un mismo territorio nacional" (De Mattos; 1989; 122).

Veamos brevemente como se ha desarrollado le descentralización en Venezuela:

- a. En primer lugar debemos señalar el **carácter selectivo**, puesto que fundamentalmente este proceso se ha desarrollado hacia aquellas áreas asociadas a la economía, puertos, aeropuertos, puentes carreteras, o sea, **hacia las competencias "Exclusivas"** que señala la respectiva ley, eso es cónsona con la política nacional

8 Para ampliar véase a Cabrero Mendoza, Enrique (1996)"Las políticas Descentralizadoras en el ámbito internacional ,retos y experiencias". En **Revista Nva. Sociedad** , nro. 142, Marzo -Abril. Caracas ,Venezuela

- macroeconómica, que persigue el fortalecimiento del mercado.⁹
- b. Como consecuencia de lo anterior, se ha generado un crecimiento asimétrico en las regiones del país, creando nuevas desigualdades sobre la base del potencial económico en los Estados.¹⁰
 - c. Se ha producido una redistribución territorial del poder, no así una distribución entre la sociedad o ciudadanía, lo cual nos induce a concluir que no se ha producido una mayor democratización. Se ha producido un tipo de participación política -a través de elecciones, no de toma de decisiones reales.
 - d. La descentralización ha sido utilizada como paso previo a la privatización de infraestructuras al servicio de la economía, y al establecimiento de políticas de "Autogestión " y participación en la solución de problemas en ciertas experiencias a nivel de Hospitales, lo que ha generado que se excluyan de servicios de especialización médica grandes sectores de la colectividad al no poder pagar las contribuciones establecidas, a nuestro juicio este es un tipo de privatización del servicio.
 - e. La descentralización, ha sido un instrumento para operar cambios significativos, en los aspectos organizativos y de funcionamiento, así como intentos por aplicar la gerencia pública en ciertas y determinadas áreas de las gobernaciones. Sin embargo y a pesar de ello coexisten los modelos de gerencia pública y el modelo burocrático-populista.

2.3 Cambios en la estructura organizativa y búsqueda de flexibilización

La búsqueda de flexibilización en contraposición a las rigideces que impuso el modelo de bienestar, pasa por los nuevos criterios de división social del trabajo, pero a lo interno de la estructuras se plantean, nuevas formas, ya no la tradicional estructura vertical, sino más bien estructuras planas, de eslabonamiento horizontal, "es decir la búsqueda de la plasticidad organizacional, fundamentada en proyectos y equipos de trabajo" (Kliksberg;1989:43), "En estas circunstancias, las organizaciones deberán adaptarse rápidamente a los cambios y funcionarán mejor en la medida que

- 9 No desconocemos los intentos por establecer procesos de descentralización en áreas de salud, pero que se han quedado en pre-acuerdos y experiencias , logrando ciertas transformaciones a lo interno de ciertos servicios pero con un escaso impacto en la estructura del servicio en las regiones.
- 10 No significa, que antes del proceso no existieran desigualdades, sólo estamos tratando de demostrar que el modelo tal y como está concebido, solo es capaz de resolver problemas de índole económico , revelando una necesidad urgente de revisión y reformulación.

cuenten con organizaciones donde los procedimientos se tornan flexibles, las jerarquías administrativas menos formalizadas, y la participación de los ejecutivos y empleados sea más directa en la programación de las actividades...." (Torres Kong, 1992: 101). En la revisión de ciertas experiencias o intentos para la modernización en Venezuela, uno de los grandes problemas presentados es precisamente la no participación e integración del Recurso Humano¹¹.

La flexibilización no sólo se refiere a la estructura, la cuestión del **trabajo** es muy importante (obviamente que el trabajo es parte de la organización), diríamos que crucial en estos enfoques de modernización, la flexibilización en el trabajo pasa por las siguientes cuestiones "**flexibilidad numérica**, libertad de los empleadores de modificar sus efectivos de personal y de contratar trabajadores a título temporario o parcial; **flexibilidad del tiempo de trabajo**, de la jornada, del tiempo parcial, de la duración máxima de

la jornada y de la semana, organización del año, personalización de los horarios y flexitime, eliminación a las restricciones al trabajo nocturno y a los períodos de reposo obligatorio; **flexibilidad funcional**, organización interna de la empresa, no fragmentación, no división de la mano de obra, movilidad interna; flexibilidad en la remuneración; flexibilidad en la gestión, adopción de técnicas que permiten el uso más eficiente de los recursos materiales, financieros tecnológicos y de información para alcanzar los objetivos organizacionales de forma competitiva" (Saravia, 1998:3)¹², señala Cunill "priorizar el empleo temporal en el servicio público a fin de que la administración pueda contar con un marco más flexible que posibilite reducir el costo global del trabajo" (Cunill, 1997; 237).

De tal forma que definiríamos a la flexibilización de la siguiente manera "...comprende el conjunto de medios destinados a mejorar la eficacia de las organizaciones y su"¹³ capacidad de adapta-

11 Véase: Descentralización del sector salud en el Estado Anzoátegui; un estudio desde el ámbito de los Recursos humanos. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister en Gerencia de Recursos Humanos, Elisabeth Aguilar, Edgar Córdova (Tutor). UNERMB, 1998.

12 El autor se basó en :TREU, Tiziano. La flexibilité du travail en Europe. Revue Internationale du travail, vol 131, 1992. Nro 4-5, pp 533.

13 Una de las críticas formuladas al proceso de reforma del estado en Venezuela es precisamente el enfoque normativo jurídicista que ha tenido, "...sostenemos que la Democracia con visión tecnocrática o la Democracia liberal, aunque de forma explícita no lo reconozca plantea una fuerte regulación, lo que a nuestro juicio cambia es el propósito para el cual se regula, mientras que en modelo proteccionista, distributivista, la regulación está orientada a la protección de grandes masas a objeto de lograr adhesión y dese luego legitimidad...el modelo de la democracia liberal regula en función del establecimiento de límites a la participación ciudadana y a la movilización de grupos organizados" (Córdova Jaimes; 1997: 47) se regula para la economía y

* El subrayado es nuestro.

ción a las variaciones del contexto en que ellas trabajan. Implica el abandono de métodos universalistas, reglamentarios y centralizados" en favor de una actividad orientada hacia los resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto" (OCD cit por Saravia, 1998: 2).

2.4 Las normas

Las normas se constituyen en otro elemento de modernización, o dicho con otras palabras la desregularización; Osborne y Gaebler, proponen una organización fundamentada más en objetivos que en las normas, "Las organizaciones inspiradas en objetivos son más flexibles que las organizaciones regidas por reglas... las organizaciones deben contar con reglas y presupuestos flexibles... (Osborne y Gaebler, 1994:167/168/171), la cuestión está no solamente en menos reglamentos, sino en la manera de regular y el objeto de regulación, "...resulta indispensable contar con un ordenamiento jurídico que establezca un marco legal claro y ordenado; no norme más de lo necesario; incentive la modernización de las activi-

dades productivas y favorezca la inversión - tanto nacional como extranjera - y el empleo, en lugar de intentar regular la ganancia y restringir excesivamente las remesas hacia el exterior.... el ordenamiento debe ser lo suficientemente flexible para englobar las distintas y complejas situaciones..." (Torres Kong, 1992:97)¹⁴.

2.5 Gerencia del Recurso Humano

Este es uno de los aspectos sobre los cuales se hace mayor hincapié, debido al acento puesto en él desde la crítica formulada al modelo de administración burocrático-populista, la salida a la crisis de la burocracia es la "gerencia del recurso humano". El modelo de modernización de la administración del recurso humano está íntimamente ligado a la idea de flexibilización, como ya se señaló, pero muy especialmente al aspecto de **profesionalización y capacitación**, este aspecto de formación educativa, básicamente sobre aspectos técnicos, ha sido el centro principal de la discusión sobre todo en Venezuela¹⁵. "Existe consenso tecnológico en que uno de los componentes básicos de una política de personal eficiente es la capacitación, que, además de mejorar la eficiencia, puede constituir un instrumento

para el mercado y la globalización fundamentalmente.

- 14 Uno de los primeros trabajos de la COPRE, fue precisamente el proyecto "Acuerdo Nacional para la profesionalización de la gerencia Pública" (1985).
- 15 A nivel de ciertas gobernaciones se han estructurado mecanismos para llevar a cabo esta función capacitadora en asociación con centros privados y universidades, (copres regionales, Comisiones para la Reforma del Estado), en el caso del estado Zulia se creó el IZEPES, Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales.

de modificación de actitudes " (Kliksberg; 1989: 31).

La cuestión clave sería preguntarnos ¿cual es el objeto de aprendizaje del proceso de capacitación?, esta pregunta nos conduce a señalar que el objeto es la gerencia como fenómeno, es decir que ésta capacitación fundamentalmente es de carácter tecnocrático, "...la profesionalización se incorpora... en un marco en que se asigna una importancia significativa a la gerencia como causa de la crisis y, en consecuencia, como salida... Estas tesis se imponen a pesar de la insistencia de autores (Kliksberg, 1989) respecto a las diferencias reales y necesarias entre los ámbitos públicos y privados" (Ochoa, 1997:136) "... el concepto de gerencia ha trascendido los límites de la empresa y pasa a ser utilizado en la administración pública en todos los niveles..." (Ochoa, 1995:208).

Por su parte Dror, recoge también la importancia del tema cuando señala "Es necesario preparar un nuevo tipo de expertos tanto en cuestiones gubernamentales como en cursos de acción política públicos a los que se denomina como analistas de cursos de acción política..." (Dror, sf; 109), la visión de Dror, a nuestro juicio, supera la simple capacitación tec-

nocrática tan en boga en los modelos de modernización de la administración pública y a la que se está intentando llevar a cabo por las gobernaciones en Venezuela, puesto que hay un reconocimiento de lo político y lo público como objetos.¹⁶

Aunado a este proceso de capacitación está la cuestión de la **meritocracia**, que consiste en la evaluación y compensación de los funcionarios públicos a través de sus contribuciones y su formación profesional". El punto de partida de los cambios lo constituye la asignación de remuneraciones que han permitido captar gerentes de empresas públicas tecnocráticas y del sector privado, en franca cooperación entre ambos tipos de organizaciones (Ochoa, 1997:139).¹⁷

2.6 Los controles y la evaluación

Un rasgo del perfil de los modelos de modernización es el control por resultados a posteriori, en lugar del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos (Bresser; 1997:68). Esto introduce cambios extraordinarios en materia legal respecto a la actividad controladora central por parte del Estado, sobre la cual, por lo menos en Venezuela hay grandes dificultades, de tal forma que

- 16 Resulta interesante el caso del SENIAT, Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria , donde la capacitación , formación profesional , y remuneraciones competitivas se han convertido en un ejemplo bastante difundido para la modernización de la administración pública en Venezuela.
- 17 Este tema, aunque muy poco explorado en Venezuela , requiere de mayor investigación, puesto que introduce novísimas formas de control y vigilancia no sólo de la actividad administrativa del Estado, si no también de contenido social.

esta nueva visión propuesta pasaría por colocar el énfasis en el trabajo que se realiza, es decir en los proyectos que se están realizando, no olvidemos que la organización de la actividad del Estado dentro de estos planteamientos se basa en trabajo a través de proyectos (Osborne y Gaebler, 1994), la actividad de supervisión cambia su rol de vigilancia para convertirse en "especie de guía y tutora" de los procesos, hay un tendencia al auto control, mecanismos sencillos de verificación, como la rendición de cuentas, suplantando a las "auditorías rigurosas". Ahora bien, ciertos autores señalan otros mecanismos de control, que aunque no están indicados como tales en los modelos de modernización, si están presentes en las recomendaciones de intensivar el uso de medios de información computarizados, almacenamiento y recuperación de la información, al respecto de ello señala Méndez "El desarrollo de versátiles sistemas de computación capaces de procesar grandes cantidades de datos revolucionó la vigilancia. Además de los cuantiosos recursos destinados al desarrollo de métodos para hacer cumplir sus mandatos, los gobiernos aplicaron los nuevos medios informáticos para aumentar la eficiencia y alcance de sus burocracias" (Méndez;1996:27)¹⁸.

Aparejado al establecimiento de controles "flexibles", encontramos muy relacionada la cuestión de la **evaluación**, cuyos resultados indicarían la provisión o adjudicación de mayor presupuesto, es decir que dependiendo del desempeño de las organizaciones, éstas recibirán más o menos presupuesto, dentro de una concepción de competitividad entre las organizaciones públicas que prestan ciertos y determinados servicios; el patrón de solicitudes de prestación de estos servicios por parte de los clientes (ciudadanos), se convierte en una suerte de evaluación social de la "calidad" (Osborne y Gaebler, 1994)

Se privilegia, según el modelo, la autoevaluación, en suplantación de la evaluación externa; Osborne y Gaebler señalan respecto a la evaluación: Existe una gran diferencia entre medir procesos y medir resultados, se debe poner énfasis en los resultados políticos más amplios (Osborne y Gaebler;1994:471).

2.7 Marketing Político

Como resultado del traslado acrftico de los enfoques y conceptos propios de la administración de la empresa privada al sector público (Kilksberg, 1989; Ochoa, 1995; Córdova, 1997), encontra-

18 "Desde que las Agencias multilaterales de cooperación, y especialmente los Bancos, han rehabilitado al Estado y planteado su reforma como prioridad del desarrollo, un gran mercado de servicios ha quedado legitimado en el mundo entero . Miles de empresas consultoras "freelancers", profesores, institutos, departamentos universitarios ... afinan y actualizan sus maletas repletas de soluciones en busca de problemas" (Prats i Catalá;1998:19).

mos un uso intensivo de los medios de comunicación (prensa, radio, TV, internet etc.) de investigación de mercados, posicionamiento de imágenes, promoción de obras y de resultados de gobierno. En Venezuela a nivel de gobernaciones y Alcaldías se gastan enormes cantidades de dinero en publicidad, sobre las figuras centrales, gobernadores, alcaldes, etc., vinculándolos siempre a logros o proyectos.

Para Laufer y Burlaud (1989:164), al examinar el sector público se reconocerá una analogía inmediata con los objetivos que pudieran surgir de una estrategia o mezcla de mercadeo para el caso de la empresa privada, esto es: "La información al público... El estudio del público para conocer necesidades... distribución de los servicios públicos...Definición de una política coherente..."; de acuerdo con la referencia empírica disponible, señalamos que en el caso de las gobernaciones venezolanas la utilización del marketing, ha tenido por objeto, legitimar al gobierno de turno con la publicidad y la propaganda. (estudios de imagen y opinión pública).

En tal sentido han proliferado las empresas de medición de surveys, empresas de consultoría gerencial,¹⁹ manejo de imagen y estudios de opinión pública; la incorporación de estas herramientas no se ha hecho con el propósito de mejorar y acercar los procesos de toma de decisiones a las reales necesidades

de las colectividades". Muchos de estos políticos en gobierno sólo perciben la investigación de mercados como una actividad que puede proporcionarle información útil a nivel electoral; pareciera que la misma es válida sólo en tiempos de campaña, pues les provee de datos que indican cómo están siendo percibidos por los electores y cuánto hace falta para obtener el triunfo en las elecciones, pero una vez en el poder la investigación de mercados pierde importancia, y con ella la información objetiva, sistemática y actualizada" (Rincón M.,1997:88).

Estos elementos integrantes de los modelos de modernización pública, que además se encuentran interrelacionados ente sí y que resulta dificultoso separarlos en la realidad, conducen, desde la óptica de la teoría, al logro de organizaciones eficientes, que es el fin de estos procesos; la modernización es un medio, en el cual se han centrado las propuestas, la discusión de los fines no es muy importante (Osborne y Gaebler, 1994; Matos 1997), los medios y su optimización son el centro de todos estos modelos.

3. La modernización de las infraestructuras al servicio de la economía:

Partimos de la idea de que la descentralización se ha constituido, en tanto

19 En el caso de las competencias exclusivas referidas a los puertos y aeropuertos esta se regula por la Ley de Administración y Mantenimiento de los Puertos y Aeropuertos Públicos, G.O. Nro. 177 del 30-12-91. En el caso del puente "General Rafael Urdaneta", el 26 de julio de 1991, la Asamblea Legislativa del Estado Zulia, decreta la Ley según la cual, el estado Zulia, asume la conservación administración.

instrumento integrante del proceso de modernización de la administración pública en Venezuela, en un medio para impulsar un modelo de administración pública regional eficientista. "...Los roles a descentralizar tienen que ser ejecutados por organizaciones concretas, las cuales a su vez, inician una concentración de poder organizacional que les permita vencer las resistencias de las organizaciones centrales. En el caso venezolano estas organizaciones son, en primera instancia, las gobernaciones de estado, tal y como lo pauta la ley" (Mascareño, 1996: 79).

La descentralización ha significado, a nivel de las gobernaciones un esfuerzo para dar cabida a las nuevas competencias descentralizadas muy especialmente, a las exclusivas, que es hacia donde hay mayor desarrollo de este proceso en especial el Estado Zulia, "...encierra un reto organizacional para garantizar la eficiencia del mismo; retos que se traducirán en los esfuerzos que en materia de entrenamiento, profesionalización, desarrollo de capacidades de gestión y mejoramiento de las instituciones territoriales deberán formar parte fundamental de la agenda de los líderes locales" (Mascareño, 1996: 86),

Carlos Matus, que a nuestro juicio es uno de los autores y consultores que mayormente ha influenciado los intentos de modernización de la administración regional en el Estado Zulia, por lo menos en la fase de capacitación "tecnopolítica" de funcionarios, ha descansado su pro-

puesta en la cuestión estructural, "El diseño organizativo, que es el tema central de su libro, contempla tres niveles: el diseño macro institucional, el diseño macroorganizativo, y el diseño microorganizativo" (Matus, 1997:26).

Hay una tendencia bien definida, en asumir la modernización y por ende todos sus proyectos, y dentro de estos la descentralización y la subsecuente modernización de la administración regional, es decir de las gobernaciones, en un conjunto de estrategias destinadas a reducir el tamaño de la administración y a operar mejoras en los procesos y programas; son varios los autores que han advertido sobre las deficiencias que este enfoque tiene para resolver el problema de la reforma del Estado, línea dentro de la cual nos suscribimos; se requiere de una visión totalizante, heurística del proceso (Kliksberg, 1989, 1997), de una visión del mismo y de todas las variables de carácter socio - cultural - político suficientes, de tal forma que seguimos a Cunill cuando plantea: "la revisión de las relaciones Estado/sociedad que comienza a suscitarse en la década de los ochenta ofrece una oportunidad para la modernización administrativa.....de acuerdo al contenido hegemónico de la reforma del Estado, torna esa oportunidad en amenaza no sólo para la transformación del aparato estatal sino, lo que es más fundamental (SIC), para el propio fortalecimiento de la sociedad. y ello porque, planteado el problema del Estado básicamente sólo como una cuestión de tamaño, resultan cercenadas

las posibilidades de alterar las asimetrías en la distribución del poder social y político..." (Cunill; 1997: 223).

El Estado Zulia, conjuntamente con el Estado Carabobo son pioneros en el proceso de descentralización²⁰, (en estos dos Estados se concentra una altísima actividad, petrolera, industrial, comercial y de intercambio internacional). A continuación señalaremos los rasgos más resaltantes del proceso de modernización de infraestructuras.

3.1 Nuevas instancias organizacionales

A partir de la transferencias el gobierno regional crea: a) La Dirección General de Aeropuertos del Estado Zulia (DGAEZ); El Servicio Autónomo Puente General Rafael Urdaneta (SAPGRU), El Servicio Autónomo Puerto de Maracaibo²¹ (SAPMEZ). Estos organismos a pesar de no tener personalidad jurídica propia poseen la capacidad de generar recursos económicos suficientes para su autofinanciamiento. Posteriormente el gobierno del Estado Zulia crea el Instituto Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IZEPES).

Los nuevos diseños organizativos (DGAEZ, SAPGRU, SAPMEZ) corresponden a nuestro juicio, con la estructuración del diseño "macroinstitucional" del gobierno en términos de Carlos Matus (Matus; 27: 1997), aunque para la fecha de creación de los mismos no se estaba consciente de ello, por lo menos desde la perspectiva de Matus. La creación del IZEPES, si corresponde a una visión, más centrada en las propuestas de Carlos Matus, en tanto que este instituto, entraría a formar parte del diseño de "macro-sistemas", como parte de los sistemas de trabajo, cuyo propósito, en tanto Escuela de Gobierno, cumpliría con los objetivos de entrenamiento, formación en ciencias y técnicas de trabajo, a objeto de aumentar la capacidad del gobierno, que es un punto focal de la modernización.

3.2 La privatización

De los diagnósticos que se efectuaron previos al proceso de descentralización de las infraestructuras, la privatización aparece como el objetivo por alcanzar. "Es importante señalar, que a pesar de que los promotores de estos procesos (Fondo de inversiones de Venezuela,

20 "En los instrumentos legales aprobados por las Asambleas Legislativas de los respectivos Estados, el Gobierno regional se reserva en primera instancia la administración y mantenimiento, se deja la posibilidad abierta para que el sector privado preste estos servicios. En el caso del estado Carabobo se daría previa consideración y aprobación por el Gobernador, para luego ir a una licitación; y para el caso del Zulia aprobación por el ejecutivo mediante licitación pública.

21 Este corresponde a una ponencia presentada por el coronel (Av.) en situación de retiro Jorge W. Garrido M. Director General de los aeropuertos del Estado Zulia, en el marco del 1mer, Seminario "Avances y Experiencias de la Descentralización en el Estado Zulia", Maracaibo, Octubre de 1996.

Cordiplan, sector privado, etc.) recomendaban la figura de la privatización, entendida como "ventas de activos y derechos" las Asambleas decidieron la figura de la Concesión, (de la administración) que es la forma más cercana a la privatización, (Córdova; 1998:16).

Este proceso de traslado al sector privado ha tenido dos etapas, la primera cuando se transfiere la competencia; para el caso del Puente sobre el lago (1991), la concesión fue otorgada a la empresa Marshall & asociados, para la administración y mantenimiento, creándose a posteriori una empresa subsidiaria (LAMAR-Banco de Maracaibo), que se encargaría de la administración de los recursos provenientes de otras actividades. Con el cambio de gobierno regional (con el triunfo del Movimiento al socialismo) la nueva gobernadora retira la concesión y crea el SAPGRU (Servicio Autónomo Puente General Rafael Urdaneta) para la recaudación y manejo de los ingresos, mientras las actividades de mantenimiento mayor y menor son desarrolladas por el sector privado nacional e internacional a través de contratos. Este mismo itinerario resulta para el caso del Puerto de Maracaibo, que termina con la creación del SAPMEZ (Servicio Autónomo Puerto de Maracaibo Estado Zulia) ente que en lo sucesivo se encargaría de la administración y mantenimiento, estiba, desestiba, almacenamiento, etc.

Para el caso de los aeropuertos, en mayo de 1993 el gobierno regional firma la concesión con el consorcio Jerry Thompson, el cual tiene para ese entonces la concesión de varios aeropuertos en el mundo en aquel momento estaba licitando para administrar aeropuertos en

Rusia. La concesión es firmada con ciertos condicionamientos especiales que luego no se cumplieron, entre los cuales estaba que se mantuviera el personal y que se contrataran las obras con empresas de la región, a instancias y presiones del gobierno de la época se le recomendó a la empresa concesionaria asociarse con el Banco de Maracaibo, creándose el consorcio "CONAEROZULIA", con libertad para vincularse a otras empresas; la suerte de esta concesión fue la misma de los casos de los puertos y el puente sobre el lago, les fue retirada la concesión por motivos de incumplimiento y graves fallas administrativa, esto dio origen al DGAEZ.

Todas estas evidencias empíricas, señalan que el proceso de transferencia de estas infraestructuras facilitó la asociación de grupos económicos y financieros del país, por ejemplo éstas asociaciones fueron una oportunidad para tratar de impedir el desmoronamiento de uno de los bancos más antiguos del país el Banco de Maracaibo, que por motivos de administración y manejo doloso terminó con su intervención por parte del gobierno.

El proceso de privatización tiende a profundizarse, en el caso de los puertos tiene que ver con los pronósticos para el sector "...la firma consultora Booz & Hamilton, quienes predicen un incremento del volumen de carga de 6,4 anual correspondiente a 500.000 contenedores y unos 8.000.000 millones de toneladas. (Sabatino cit por Córdova;1998:18)...encontramos un elemento de potenciación competitiva importante para la explicación de la descentralización y profundización de la privatización. Se requieren niveles de inversión para infraestructuras, tecnología y nuevos servicios, que el Es-

tado venezolano ni el capital nacional está en capacidad de afrontar, abriéndose posibilidades de inversión para nuevos capitales extranjeros (Córdova; 1998:18).

3.3. La aplicación de la gerencia moderna

Otro rasgo observable es la aplicación, o el intento para la aplicación de la gerencia moderna como sistema de trabajo en estas organizaciones. Esto trajo como consecuencia, la especialización, mediante la creación de funciones tales como gerencia de personal, mercadeo, gerencia financiera, y otras (Córdova; 1998,21), de esta manera se comienza a especializar, a fragmentar el trabajo (Matus; 1997).

La aplicación de la gerencia propia del sector privado, aparecía desde el inicio del proceso de descentralización en el Estado Zulia, como un objetivo; es importante resaltar que al inicio del proceso, la COPRE-Zulia tuvo una gran influencia, respecto de esto recogemos las palabras del secretario de la COPRE regional, "Es necesario que los Estados así como lo han hecho las grandes empresas privadas, cambien la forma de gerenciar los asuntos públicos. En grandes organizaciones del mundo, desde principios de la década de los ochenta, se han experimentado cambios y estilos de gerencia si-

guiendo teorías de autores como Deming, Juran, Ishikawa, Weick y otros. Estas teorías cuyo éxito es notorio en el terreno de los resultados, es posible aplicarlas en el manejo de los asuntos del Estado..." (Sánchez; 1992: 43): "... los Aeropuertos deben manejarse como una verdadera empresa privada que se auto financia y esto lo decimos en virtud de que ya los Estados no solamente acá en Venezuela sino en todas partes del mundo no tienen capacidad de manejar los aeropuertos y como estaban siendo operados bajo un concepto de función social" (Garrido; 1996).

Este proceso ha sido al estilo del ensayo y error dada la inexistencia de un proyecto general para estas infraestructuras descentralizadas (Puertos, Puentes, Aeropuertos), "Al inicio de la Gestión frente a la Dirección General de Aeropuertos...ésta se vio afectada por la falta de una adecuada estructura organizacional y definición poco clara de funciones...al parecer la gestión anterior se caracterizó por la aplicación de un modelo de administración muy del tipo del "Día a Día"; por lo que al recibir la responsabilidad de gerenciar a esta organización nos encontramos con la necesidad de "crear" algo que formalmente no existía" (DGAEZ; 1996:1)²². Un programa de Calidad y planificación estratégica se ha aplicado en la Dirección de Aeropuertos, como requisito para la obtención de la

22 Para ampliar véase "Aseguramiento de la Calidad; DGAEZ-1996".

certificación del ISO 9003²³, en el caso del SAPGRU Y SAPMEZ se han planteado, como proyectos y/o programas, pero que apuntan más a objetivos que a la estructuración de programas y o proyectos formales.

Un aspecto de singular importancia, es que la actividad de gestión de estas infraestructuras se ha volcado a la determinación de proyectos, ello en búsqueda de objetivos más concretos surgidos de *diagnósticos*, la estructuración de estos proyectos involucra la creación de equipos especializados así como estructuras *ad-hoc* para su ejecución²⁴.

3.4 Búsqueda de la flexibilización

Se ha intentado introducir cambios importantes en materia de flexibilización, a distintos niveles, pero son significativas las acciones referidas a la cuestión del Recurso Humano; ya decíamos que en la modernización de estas infraestructuras con mayor o menor éxito se han operado cambios que tienden definitivamente a distender la relación trabajador-patrón; de las infraestructuras descentralizadas el caso más significativo lo constituye el de los puertos, puesto que alrededor de la actividad portuaria se creó un sindicato que fue muy fuerte, el proceso se inicia con la

liquidación del personal adscrito al antiguo Instituto Nacional de Puertos, objetivo a cumplir para entregar los puertos sin los pasivos laborales correspondientes; a la fecha del inicio de este proceso (1991) entre los dos puertos más importantes de Venezuela, Puerto Cabello, en el Estado Carabobo y el Puerto de Maracaibo en el Estado Zulia, contabilizaban 5.900 personas entre empleados y obreros activos, mientras en reposo y en condiciones de jubilación a nivel nacional se contabilizaban alrededor de 10.648 personas (Estadísticas INP; 1991), de los cuales el 80% correspondía a obreros; ello significaba un difícil problema de resolver para el proyecto de descentralización.

El procedimiento seguido fue el de la sensibilización e intervención social de los sindicatos, el aspecto negociación fue clave, que por cierto es una de las características de estos modelos de modernización, "...se realizaron contactos directos con las personas involucradas, es decir trabajadores, sindicalistas y partidos políticos, a fin de "sensibilizar a estos agentes sobre los aspectos del proceso. En el caso concreto del puerto de Maracaibo, los ex-sindicalistas luego de la liquidación del personal, conformaron empresas que "proveerían " el recurso humano que sería contratado por las em-

23 Para finales de 1996, la DGAEZ, tenía 16 proyectos, algunos de los cuales en 1998 se han ejecutado. Véase "descentralización aeropuertos Estado Zulia " Boom, Linares, Luzardo y Valero; asesor Edgar Córdoba, julio 1996. Trabajo presentado en la cátedra "Administración y Gerencia en Venezuela, Maestría en Gerencia de Recursos Humanos" UNERMB.

24 Para ampliar véase: "De ente recaudador a impulsor de proyectos mayores" Padrón, Víctor, Director del SARMI; PGRU. ponencia presentada en el 1er Seminario Avances y experiencias de la descentralización en el estado Zulia", Maracaibo, Octubre de 1996.

presas navieras para los servicios de muelle, o sea, que de sindicalistas estos individuos pasaron a ser empresarios: sin embargo las empresas navieras no contrataron los servicios que las empresas de los "ex-sindicalistas" ofrecían por temor a los vicios que estos poseían, de tal forma que hubieron de retirarse de las actividades del puerto en situación de quiebra" (Córdova;1998:20).

En el caso del aeropuerto, por ejemplo, ha sido menos traumático, por las dimensiones; para 1996 el número de trabajadores es de 150, (existen funcionarios que cumplen actividades pero que pertenecen a empresas que le prestan servicios a la DGAEZ) estos trabajadores gozan de los mismos beneficios que han obtenido vía contratación colectiva los trabajadores de la gobernación, sin tomar en cuenta si sus necesidades son las mismas. A pesar que el número de trabajadores existentes les permite conformar un sindicato, esto siempre ha tenido trabas y objeciones, políticas disuasivas por parte del patrono; al respecto señala Ochoa "...la expansión del aparato empresarial público venezolano y la tecnocratización de éste, vino acompañada de un conjunto de instrumentos legales dirigidos a reprimir las luchas de los trabajadores en las empresas del Estado" (Ochoa; 1995)

De tal forma que la estrategia de liquidación, para la flexibilización de la relación laboral en las infraestructuras descentralizadas y modernizadas, ha consti-

tuido un duro golpe al sindicalismo en Venezuela, y dejó sentada la debilidad de estas organizaciones en cuanto a su capacidad para ejercer presión frente a los cambios operados a partir de la descentralización y modernización del Estado en Venezuela.

3.5 Énfasis en la productividad

La búsqueda de la eficiencia es el fin último de la modernización administrativa, sobre todo al tratarse de las infraestructuras de las cuales estamos tratando en este trabajo, la evaluación y la demostración del impacto de la modernización y de los cambios producidos a partir de ésta, son medidos y presentados en términos de ganancias, recaudación etc., los indicadores fundamentalmente apuntan hacia este tipo de informes, son recurrentes los cuadros demostrativos en los cuales se reflejan datos comparativos entre los ingresos producidos antes de la modernización y luego de ella; los resultados son siempre los mismos, elevados índices de incremento en los montos de ganancia, recaudación etc.²⁵

Los siguientes datos dan cuenta del aspecto productividad en los casos estudiados en el Estado Zulia, los ingresos provenientes por la vía fiscal (puertos y aeropuertos) en 1995 se situaron en 215 millones de Bolívares, es decir que representó el 0,5 % de los ingresos totales (46.718 millones de Bolívares). Desde

25 No manejamos datos desde esa fecha, pero pudiéramos asumir que para esta fecha de 1998 si se ha producido incrementos puesto que ha habido incrementos de peajes y fletes, así como los incrementos en la paridad del dólar.

1991 estos ingresos no han variado salvo en el año 1993 (1,3%) (Córdova; 1998:23). Podemos señalar que efectivamente ha aumentado la eficiencia de las infraestructuras descentralizadas, la capacidad de la descentralización para operar cambios a nivel económico, lo que está en entre dicho, y por demostrarse es su capacidad para los urgentes cambios políticos y sociales.

3.6 Internacionalización

Uno de los rasgos del proceso de modernización, es la creciente relación de las infraestructuras con el exterior, relaciones comerciales, inversión de capitales extranjeros, contratación de servicios en el exterior, compra de materiales y equipos, publicidad etc. La firma de convenios, trazó una agresiva política de internacionalización del puerto de Maracaibo durante el gobierno de la Dra. Lolita Aniyar de Castro, en la época en que se creó el servicio autónomo (SAPMEZ). Estas políticas son cónsonas con la globalización en tanto estas infraestructuras, puertos, aeropuertos, aduanas, puentes de interconexión nacional y carreteras garantizan que los procesos de intercambio de mercancía, capitales, equipos y personas necesarias para la globalización se realicen de manera óptima.

3.7 El Marketing: uso intensivo de los medios de comunicación

Esta es una variable que ha caracterizado la gestión gubernamental por los últimos tres años, aunque no manejemos

datos específicos de la frecuencia del uso, así como los montos destinados a esta estrategia, podemos afirmar, que los presupuestos han de ser gigantescos, considerando que los costos en periódicos, espacios radiales y televisados en Venezuela son altísimos, y observamos que diariamente, la prensa escrita está plena de informaciones, fotografías y promoción de los *logros alcanzados* por el gobierno regional. En el caso concreto del Estado Zulia, y debido al enfrentamiento del gobierno regional con los principales medios de comunicación escrita y televisada, debe por la vía de la publicidad pagada aparecer en los medios diariamente, al punto que la campaña electoral, se ha trasladado a los medios, hay una especie de debate entre los principales medios y la publicidad que paga el gobierno regional y la hecha por la oposición.

La cuestión de búsqueda de imagen en el sector público gubernamental, a todos los niveles es hoy día un elemento de importancia, esto ya había sido explotado por la industria petrolera, que durante años fraguó y moldeó una imagen pública a través de la gerencia de relaciones públicas en la que se generó una idea colectiva de excelencia, honestidad y transparencia de las empresas petroleras que ha dominado la opinión de la comunidad respecto de ellas. Este proceso se ayuda con la celebración de seminarios, encuentros, etc., donde se exponen los resultados y avances, estos eventos no están concebidos para la participación abierta de posiciones alternativas a la del gobierno, en la que se discutan los resultados desde otras ópticas.

3.8 Coexistencia de varios modelos

Finalmente queremos señalar que formalmente, en estos procesos de descentralización y modernización se observa el establecimiento de una supuesta línea divisoria entre los aspectos políticos y gerenciales, situación que no es nueva (Dwivedi y Nef 1982; Kliksberg, 1989) y que ha caracterizado el desarrollo de la teoría de la administración pública desde sus inicios (dicotomía política-administración). Sin embargo, en la práctica, el gobierno y muy especialmente el ejecutivo regional ha tenido gran incidencia en el proceso de toma de decisiones; desde el mismo momento que se crean las estructuras para la administración de las infraestructuras descentralizadas la persona del gobernador tiene alta participación en el nombramiento de funcionarios a todos los niveles, establecimiento de controles y otros factores, ¿es que acaso la dirección política de la eficiencia está contribuyendo al mantenimiento de proyectos populistas y clientelares en las regiones?

A nivel de las gobernaciones coexisten dos modelos de administración, el burocrático populista y el gerencial. El modelo populista clientelar se observa en los despachos de la gobernación, secretarías de gobierno y administración regional desconcentrada a nivel de los municipios, se observa que continúa la mediación partidista; el modelo de gerencia pública se percibe en las infraestructuras asociadas a la economía, (que ya han sido mencionadas), sin embargo las direcciones y gerencias departamentales de éstas son ocupadas por militares reti-

rados, compañeros del actual gobernador quien fue militar y encabezó la intontona gopista en 1992. En la actualidad hay profundización de acusaciones provenientes de diferentes sectores de la oposición que señalan a un sector privado perteneciente a ex-militares que se está beneficiando de contratos de mantenimiento en el puente sobre el Lago, y otras infraestructuras, así como del desvío de fondos provenientes de las actividades que desarrollan las infraestructuras descentralizadas para la campaña electoral del actual gobernador y de los que lo acompañan.

En materia de Recursos humanos, existen graves problemas para el cumplimiento de las obligaciones contraídas, en las contrataciones con los maestros, médicos, personal administrativo y obrero de la gobernación, de tal forma que la eficiencia y la eficacia que está en los puertos, en los aeropuertos y el puente sobre el lago de Maracaibo, no se observa a lo largo de la administración regional; contamos con informaciones sobre descontento a nivel del recurso humano que labora en éstas infraestructuras por el estilo "directivo autoritario" de la gerencia aplicada, aunque en los informes se diga otra cosa, se quejan de la poca participación, así como del establecimiento de un entorno y elites, que son prácticas propias del modelo de administración clientelar. Esto pudiera encontrar su explicación en la red de alianzas que este gobierno ha efectuado en un esfuerzo por mantenerse en el poder, estos compromisos implican la obligación de otorgar cuotas de poder. De tal manera que se observa el viejo estilo de hacer política y por ende de administrar, el cual se

conjuga con un proceso de modernización en aquellos sectores del gobierno fuertemente asociados a la economía.

Conclusiones

- El proyecto de modernización de la administración pública ha seguido la visión hegemónica de la reforma del estado en tanto concebir la transformación de la sociedad a través de cambios estructurales y disminución del aparato, hacer más pequeño el estado; esta concepción, a nuestro juicio limitada, desconoce las singularidades del problema visto como un todo, variables de carácter socio histórico-cultural deben ser consideradas para lograr reales cambios en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en procura de un Estado más equitativo y por ende más democrático, donde pueda garantizarse la equidad y el crecimiento.
- La modernización administrativa que ha sido impulsada en Venezuela por la vía de la descentralización ha operado cambios, a nivel de las infraestructuras asociadas a la economía, tales como puertos, aeropuertos, puentes etc. Que es hacia donde se ha dirigido la descentralización en el país; a partir de esto se han desarrollado por parte de las gobernaciones, cambios que atienden a la organización administrativa y los procesos fundamentalmente, mediante la aplicación de la gerencia empresarial, calidad de gestión, reingeniería, etc.; la transformación cultural por la vía de la educación y la formación es todavía un proyecto pero que sentimos se está iniciando con la influencia que el trabajo de Matus está teniendo en el objetivo de la formación "tecnopolítica" que se está tratando de desarrollar en el Estado Zulia a través del IZEPES.
- La estructuración administrativa seguida en el desarrollo del proceso de modernización, permite concluir que ha sido concebida con arreglo a la búsqueda del control para la participación de los gobiernos y sectores de influencia, la creación de las direcciones y servicios autónomos abren una inmensa posibilidad al juego político, concreción de pactos y negociaciones con el sector económico.
- La existencia de sindicatos fuertes, no es una amenaza real para el proyecto de modernización administrativa, ha quedado demostrada su debilidad frente al proceso de reforma y de cambios extraordinarios que éste implica para la representación popular y luchas por reivindicaciones; la tendencia es hacia la flexibilización del trabajo, sin mediación de estas estructuras de presión, la relación es individual y quizás mediatizada por una empresa.
- La privatización es el otro elemento del juego, conjuntamente con el poder institucionalizado en la gobernación, el proceso de modernización administrativa opera para lograr la participación del capital privado, pero no cualquier capital, sino, un gran capital, capital transnacionalizado; obras de menor envergadura son realizadas por capitales nacionales y regionales, de tal forma que la "democratización del capital" se ve reducida

dadas las condiciones exigidas, como niveles de inversión y cualificaciones técnicas.

- En relación a la productividad lograda a través de la modernización, resulta difícil concluir sobre ella dado el secreto que sobre el respecto existe, pero según informes técnicos presentados con índices de medición de procesos, señalan que se ha aumentado la calidad de los procesos, eso nos conduce a pensar que esto tiene incidencia en la productividad.
- El modelo de modernización impulsado por las gobernaciones y muy especialmente por la gobernación del estado Zulia, han contribuido a operar una serie de proyectos que a todas luces parecieran de corte tecnocrático, sin embargo pudiéramos señalar que estos proyectos están al servicio del populismo, en tanto a través de estos se logra la legitimación y los recursos para el mantenimiento del poder de la elite política y económica.

Bibliografía citada

- Blanco, Carlos (1997). **El Proceso de Descentralización en Venezuela, análisis crítico**. Banco interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Planificación estratégica y Política Operativa, División del Estado y Sociedad Civil. Washington, Estados Unidos.
- Bresser P., Luiz Carlos.(1997) Una reforma gerencial de la administración Pública en Brasil. **Reforma y Democracia. Nro. 6**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.CLAD, Caracas, Venezuela
- Córdova J. Edgar. (1997). Descentralización, reestructuración económica y democracia en Venezuela. **Revista Venezolana de Ciencias Sociales**. Vol. 1, Nº1. UNERMB, Cabimas, Venezuela.
- Córdova J. Edgar. (1998). La descentralización del sector portuario en Venezuela. **Revista Cuestiones Políticas**, Nº.20. Universidad del Zulia. Maracaibo Venezuela.
- Cunill G.; Nuria (1997). **Repensando lo Público a través de la Sociedad**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.CLAD, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- De Matos, Carlos.(1989) Falsas expectativas ante la descentralización, localistas y neoliberales en contradicción. **Revista Nueva Sociedad**, Nro. 104, Caracas, Venezuela.
- Dror, Yehezkel (s.f.) **Enfrentando el Futuro**. México.
- Dwivedi, O.P. y Nef Jorge (1982). Continuidad y Crisis en la teoría y en la administración para el desarrollo: Perspectivas de los países desarrollados y del tercer mundo. **Public Administration and Development**. Vol 2.
- Garrido, Jorge (1996), "Aeropuertos deben manejarse como una empresa privada". **Diario Panorama**, Maracaibo Octubre.
- Gomá R, y Quim B.(s.f.). **Nuevos modelos de Gestión y Organización Pública**. Universidad autónoma de Barcelona, España.
- Guerrero, Omar. (1993). **El Estado en la Era de la Modernización**. Plaza y Valdés Editores. México D.F., México.
- Kliksberg, B. (1989). **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**. Instituto de administración Pública Madrid, España.
- Kliksberg, B. (1997). **Hacia una Gerencia Social Eficiente**. **Revista Venezolana de Ciencias Sociales**. Vol. 1, Nº1. UNERMB, Cabimas, Venezuela.

- Laufer R. y Burlaud, A. (1989) **Dirección Pública :Gestión y Legitimidad**. Instituto de Administración Pública, Madrid, España.
- Mascareño Carlos (1996) **Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas**. Cendes. Universidad Central de Venezuela. Serie Mención Publicación, Caracas, Venezuela.
- Matus, Carlos (1997) **Los tres Cinturones del Gobierno**. Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.
- Méndez P, Nelson.(1996) Las Tecnologías del Leviatan: Estado, Capitalismo y Técnicas de Vigilancia y Control Social. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 2 Nº4, Caracas, Venezuela.
- Ochoa H., Haydeé (1995):**Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela**, (1948-1991). Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa H., Haydeé (1997). La reforma de la Administración Pública en Venezuela: Proyectos y Realidad. **Gestión y Política Pública**, vol, 1,Nº1. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., México.
- Osborne D. y Gaebler T.(1994). **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Ediciones Paidós, Barcelona España.
- Prast i Catalá, Joan.(1988) Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. **Reforma y Democracia**. Nro. 11 junio. CLAD.
- Rincón M, Efraín (1997). La Investigación de Mercados en la Gestión Gubernamental. **Ciencias de Gobierno**, Nº2, Maracaibo, Venezuela.
- Sánchez, Jorge, (1992). **Reforma del Estado y Descentralización**. COPRE, Maracaibo, Venezuela.
- Saravia, Enrique (1998) La situación laboral del personal de la administración pública. CLAD, Documentos Reuniones Internacionales, Nº1, Caracas, Venezuela.
- Torres Kong, Walter.(1992). Reforma del Estado en los Países de América Latina: La tarea de la década de los noventa. En **Aspectos Metodológicos y Conceptuales para Orientar Procesos de Reforma del Estado**, Serie Concurso de Ensayos, CLAD, Nº 3.
- Vilas, Carlos M.(1997). La Reforma del Estado como cuestión Política. **Política y Cultura**. Nro. 8. Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco. México D.F., México.