



GACETA LABORAL

Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines



Vol. 22





Institucionalidad estatal y política social en Venezuela: 1999-2012¹

Carlos Aponte Blank

Sociólogo. Doctor en Estudios del Desarrollo. Profesor del CENDES-UCV.
Email: carlosaponte1@gmail.com.

Resumen

En el presente trabajo se revisan cuatro expresiones resaltantes de la institucionalidad estatal en Venezuela durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012): una función pública más partidarizada; una reforzada discrecionalidad rentística; una elevada inestabilidad organizacional; y, una presión electoral constante. Se trata de una investigación documental mediante la cual se argumenta que esos factores condicionan la calidad de la gestión pública y que contribuyeron a hacerla más propensa -en el sector social- al cortoplacismo, la improvisación y las prioridades transitorias con lo que se afectó la sostenibilidad, la efectividad y la evaluación de muchas de las políticas y de los programas sociales.

Palabras clave: Instituciones; política social; Estado social; Venezuela; Hugo Chávez.

1 Este trabajo constituye parte de la Tesis Doctoral no publicada, “La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012”, presentada por el autor en 2014.

State institutions and social policy in Venezuela: 1999-2012

Abstract

In the present work four outstanding manifestations of the state's institutional framework during Hugo Chavez's terms of office (1999-2012) are reviewed in this paper: lower political autonomy of public bodies, strengthened rentist discretion, high organizational instability, and constant electoral tension. This is a documentary research by which it is argued that these factors determine the quality of public service and have contributed to make it more prone –in the social sector– to short-termism, improvisation, and transient priorities, therefore impairing the sustainability, effectiveness and evaluation of many social policies and programs.

Key-words: Institutions; social policy; social state; Venezuela; Hugo Chávez.

Introducción

El análisis que realizamos en este artículo no pretende abarcar toda la variedad de manifestaciones importantes que relacionan a la institucionalidad estatal con la política social. Si adoptáramos una visión extensa y pormenorizada sobre la institucionalidad podríamos estar tentados a explorar desde la cultura institucional (en términos de creencias y normas efectivamente influyentes) hasta los sistemas regulares de cooptación y desempeño del personal del Estado, pasando por la caracterización del soporte organizativo y de los principales mecanismos reguladores del funcionamiento de la gestión pública, entre otras materias. Por ello es importante advertir, al iniciar un análisis acerca de la institucionalidad, sobre la marcada polisemia que acompaña a este concepto: “No hay una definición consensuada del término institución” dice Hecló (2010: 88), motivo que lo lleva a tratar con 21 definiciones de ese concepto.

En ese sentido, para orientar el análisis institucional de la política social venezolana

entre 1999 y 2012, es decir durante los mandatos presidenciales de Hugo Chávez, no apelaremos a una demarcación abstracta sobre ese enfoque sino que -más bien- recurriremos a una selección de cuatro temáticas relevantes que nos permitan destacar algunos problemas institucionales que influyeron en la instrumentación de dicha política durante esa etapa: 1) una función pública situada entre la indiferencia y la revolución; 2) el efecto de una intensificada discrecionalidad rentística; 3) la acentuada inestabilidad organizacional; y, 4) las consecuencias de una administración bajo constante presión electoral.

La política social puede definirse como una política pública que se destina prioritaria y directamente hacia la mejora de las condiciones sociales de vida de la población, para lo cual canaliza -especialmente- acciones sectoriales (entre las que destacan las de educación, salud, seguridad social y vivienda y hábitat) y transversales, como las dirigidas hacia grupos en pobreza o en situación de vulnerabilidad o exclusión. Se ha planteado que la calidad de una política pública,

como la social, supone que ella tenga las siguientes características: orientación hacia el interés público; estabilidad; adaptabilidad; coherencia y coordinación; efectividad y calidad de implementación; y, eficiencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006:17; Scartascini, 2011:10-13; y, Puente y otros, 2010: 237-241). A su vez tiende a considerarse, casi que por lógica, que el logro de una política pública de calidad está fuertemente condicionado por la calidad de las instituciones que las producen.

Pero, la mayoría de los países latinoamericanos recibe calificaciones negativas en distintos índices de calidad institucional y Venezuela ha tendido a ubicarse, al menos desde los años noventa, en la escala media o baja en esas comparaciones internacionales y sub-regionales (BID, 2006:147; Monaldi y otros, 2011:424-25; y, Banco Mundial, 2015; entre otros). En ese marco, la administración pública venezolana puede ser calificada como “pre-burocrática” en el sentido de que es altamente discrecional, poco apegada a normativas y escasamente “profesionalizada”², aunque ha contado con algunas islas de excelencia en la trayectoria de su conformación³.

La política social se ha visto afectada en Venezuela por marcadas deficiencias, especialmente desde que el Estado social tradicional entró en crisis a fines de los años setenta, y -en lo que respecta al período 1999/2012- ella evidenció una fuerte inclinación a la improvisación y sub-planificación, a una identificación transitoria y cambiante de las prioridades de gestión y a una reducida valoración de la eficiencia y efectividad *social* de la gestión (Aponte, 2014), lo que redundó en que se obtuvieran resultados e “impactos” significativamente menores a los que podrían haberse esperado a partir del alto gasto social (Aponte, 2015) y de la primacía que se le otorgó a ese sector en el discurso ideológico-político.

A continuación exploraremos la incidencia que pudieron tener, en esos rasgos de la política social, las cuatro manifestaciones de la institucionalidad estatal que enumeramos previamente.

1. La función pública: entre la indiferencia y la revolución

El funcionariado venezolano ha sido calificado como una “burocracia

- 2 La administración pública venezolana (y la mayor parte de la latinoamericana) dista mucho de corresponderse con el modelo burocrático weberiano (Oszlack, 2003:218). Decimos que es una administración poco profesionalizada porque el proceso de reclutamiento del funcionariado que la integra carece de rigurosidad e imparcialidad (no siendo -generalmente- su selección mediante concurso) y el desarrollo de carrera (ascenso y formación) no es objeto de una evaluación sistemática y meritocrática.
- 3 Como una evidencia de las posibilidades de crear un tipo de administración efectiva en el país, Monaldi y otros (2011:426-28) mencionan casos como el del Banco Central de Venezuela (BCV) desde sus inicios y -con crecientes perturbaciones- aún en nuestros días; el Metro de Caracas hasta los años noventa; y, Petróleos de Venezuela (PDVSA) hasta inicios del siglo actual. Los ejemplos de relativa excelencia de gestión en el sector social remiten a casos como los Hogares de Cuidado Diario, las Orquestas Infantiles y Juveniles y algunas experiencias descentralizadas (regionales o locales) en campos como educación, salud o cultura.

administrativa”, que combina -en general- una calidad técnica comparativamente baja y una autonomía política “mediana”⁴ aunque en los últimos años se habría fortalecido acentuadamente una tendencia clientelar que debilita la relativa independencia política de ese modelo funcional (Monaldi y otros, 2011: 428-29). Con ello se habría potenciado uno de los defectos tradicionales de las políticas estatales venezolanas: su frecuente orientación hacia intereses particulares o partidarios y no hacia el interés público general⁵.

Monaldi y otros (2011) abordan sintéticamente los procesos de reclutamiento del personal público que han influido decisivamente en la formación de ese tipo de función pública en el país. Dicen esos autores, con respecto a gobiernos venezolanos previos al del Presidente Chávez⁶ que:

“[...] utilizaron una estrategia de compartimentación o subdivisión que combinaba la selección política del personal administrativo de alto nivel, la

contratación meritocrática informal, la promoción basada en el desempeño en las agencias que el Presidente consideraba más críticas y la contratación del resto de la burocracia a través de las prácticas de reparto habituales” (Monaldi y otros, 2011:428)⁷.

Añaden que, por su parte:

“La administración de Chávez ha tenido la más abierta estrategia de selección partidista [...subrayado nuestro...] de toda la historia democrática de Venezuela. Otras dos características sin precedentes en la historia de la burocracia venezolana son los constantes cambios en la estructura organizacional del gobierno central, debido a la creación, fusión y desaparición de ministerios y otras entidades gubernamentales, así como la alta rotación de los ministros y otros cargos de alta confianza. Durante la administración de Chávez se ha registrado también un crecimiento explosivo del empleo público (...)” (Monaldi y otros, 2011:429).

- 4 El Banco Interamericano de Desarrollo (2006:75-78) maneja una clasificación de 4 tipos de funcionariados o burocracias: 1) burocracia administrativa, que tiene capacidad técnica baja y autonomía política alta o mediana-alta; 2) burocracia clientelar, con baja capacidad y baja autonomía; 3) burocracia paralela, con alta capacidad y baja autonomía; y 4) burocracia meritocrática, con alta capacidad y alta autonomía. Véase también Scartascini (2011: 70).
- 5 Hablaremos de partidarización (y de partidarios), como un tipo de parcialización comparativamente estable hacia determinada causa ideológica o política pero que no implica necesariamente una partidización, es decir una vinculación con una instancia o militancia partidista, en sentido estricto.
- 6 Monaldi y otros (2011:248) hacen la siguiente caracterización sobre el reclutamiento de personal del Estado durante los períodos gubernamentales que van desde Betancourt hasta el de Lusinchi (1959-1988). Sin embargo, estimamos que la misma es globalmente válida también para los segundos períodos presidenciales de Pérez y Caldera (1989-98) y que, por ello, se los puede asociar con esa caracterización.
- 7 Apuntan también estos autores que, aunque en 1970 se aprobó la Ley de Carrera Administrativa, que podría haber sido la base de un sistema de reclutamiento para un servicio civil meritocrático, ella sirvió -fundamentalmente- para brindarle estabilidad laboral al personal del Estado (y, por ello, cierta autonomía política en su desempeño), puesto que la generalidad de las normas relativas a los sistemas de concurso para la selección o de ascensos por méritos no se activó. En parte por ello, paradójicamente, la calidad de la burocracia habría sido mejor entre 1958 y 1973 que después de haberse aprobado aquella Ley (Monaldi y otros, 2011:426-27).

El sector social del Estado ha sido uno de los campos de reclutamiento de personal sometido a una acentuada discrecionalidad y aunque en algunos sub-sectores estuvo prevista la escogencia de los trabajadores mediante concursos, por ejemplo para el ejercicio del magisterio, una gran parte de éste permanece -en las últimas décadas- por largo tiempo bajo la figura de contratación, lo que genera flexibilidad para la selección pero fragilidad para la estabilización laboral.

Entre 1999 y 2012 no se priorizó sistemáticamente ningún proyecto estructurado de reforma administrativa⁸, asunto que fue abordado mediante pasajeras críticas presidenciales contra el burocratismo y algunas iniciativas puntuales, más publicitarias que efectivas, como el proyecto de “eficiencia o nada” -adoptado en 2012- para mejorar el seguimiento del nivel de cumplimiento de las decisiones gubernamentales.

Se planteó en la propuesta oficialista de reforma constitucional del 2007 que “las misiones” se configuraran como un modelo administrativo alternativo al de la burocracia

tradicional⁹. Pero, es posible que las fallas evidenciadas por esas administraciones paralelas -con sus particulares complicaciones para el seguimiento y evaluación- hayan conducido a que se diluyera su promoción como un tipo ideal de administración.

Igualmente el proyecto de Estado comunal postuló otra administración paralela que, hasta ahora, maneja una porción importante pero aún limitada de los recursos públicos y que apunta a una concepción en la que se desdibuja la frontera entre Estado, partido y pueblo/comunidad. Pareciera que, al menos para una parte del oficialismo, este modelo comunal podría prefigurar un tipo de Estado “revolucionario” que operaría, por sus incentivos político-morales y no por sus virtudes técnicas, con más efectividad que la administración pública tradicional. Sin embargo, el balance de los consejos comunales en el período 2006-2012 no resulta particularmente exitoso ni auspicioso, en tanto que las comunas son más un propósito que una realidad, en especial si se las concibe como una iniciativa que -para ser legítima-

- 8 El último de estos proyectos fue el que produjo la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), especialmente durante la segunda mitad de los años ochenta, y cuyas principales propuestas reformistas podían resultar, además, poco aceptables para el régimen chavista: por un lado, la profesionalización de la función y de la gerencia pública; y, por otro lado, la descentralización político-administrativa. A ello se sumaba la relevancia de mejorar los procesos de planificación, integralmente entendidos, desde la obtención regular de información confiable y prioritaria hasta la calidad del diseño de políticas y programas públicos pasando por su adecuado seguimiento y evaluación (COPRE, 1988 y 1989).
- 9 A diferencia de esa idea de las misiones como un modelo administrativo está la identificación de las misiones *sociales* como los programas sociales creados a partir del 2003, predominantemente orientados hacia grupos en pobreza o excluidos, que se convirtieron en el principal emblema de la gestión social oficial desde entonces. Han sido unos programas muy exitosos desde el punto de vista político-comunicacional pero con unos resultados y efectos sociales mucho más debatibles. En todo caso una de sus características fue que tendieron a concebirse con una alta autonomía con respecto a la estructura ministerial tradicional, asumiendo que ello las dotaba de mayor agilidad y efectividad administrativa. Esto fue revisado ulteriormente (*más detalles* en Aponte, 2014, Capítulo 5).
- 10 El proyecto de Estado comunal empezó a explicitarse con la formación de la Ley de los Consejos Comunales (CC) en 2006 como mecanismos privilegiados de participación comunitaria, reforzándose

debe ser impulsada desde las comunidades¹⁰.

Hay que considerar también que tanto la reforma administrativa como -más específicamente- la reforma de la función pública, implican una visión y un proceso de mediano/largo plazo y que ello contrasta con gestiones muy apegadas al corto plazo, como las desarrolladas entre 1999 y 2012. Este cortoplacismo es estimulado por el voluntarismo y por la permanente agenda electoral que alimentan una lógica inmediatista, poco compatible con el horizonte temporal propio de aquellas reformas.

Así, en medio de la indiferencia que ha predominado en materia de sistematización de esas reformas, se consolidó la inclinación a reclutar a un funcionario público partidario del proyecto revolucionario. Especialmente, desde que se produce el crecimiento explosivo del empleo público (a partir del 2004) ha podido suponerse que,

con esos nuevos trabajadores, se podría ir desplazando la influencia del funcionariado preexistente que no estuviese afiliado a dicho proyecto. Junto a ello -como anticipamos- las Misiones, los Consejos Comunales y las Comunas conformarían una administración paralela, estructurada desde una perspectiva “partidaria” y revolucionaria¹¹.

Pero, en definitiva, es altamente probable que la combinación entre una predominante indiferencia y una visión política, más que técnica, sobre la función pública (o el servicio civil, como lo llaman en muchos países) haya desembocado en el agravamiento del deteriorado funcionamiento del aparato administrativo público, lo que parece expresarse en la baja calidad de muchos de sus servicios y productos, a pesar del crecimiento notable del número de sus funcionarios¹². El sector social, con su acentuada crisis de calidad, es una clara expresión de ese proceso de erosión institucional¹³.

luego su propensión centralista (como instancias paralelas al Estado federal descentralizado previsto en la Constitución) y su carácter partidario (comprometido con la construcción del socialismo) en la propuesta oficial de reforma constitucional de 2007, en la reforma de la Ley de los CC de 2009 y en la variada legislación del Poder Popular del 2010. Se suponía inicialmente que las comunas surgirían como un resultado de la fusión de varios consejos comunales pero, gradualmente, muchas de ellas fueron formadas “desde arriba” por decisiones ejecutivas. Más detalles en Brewer-Carías, 2011; García Guadilla, 2013; Maingon, 2013 y Aponte, 2014, especialmente en el Capítulo 7.

11 No puede atribuirse la visión sobre la conveniencia de una “administración políticamente comprometida” a la totalidad de la dirigencia chavista. Pero, varios y muy importantes directivos y dirigentes de esa corriente insistieron en el compromiso partidario (“rojo-rojito”, en alusión a los colores del principal partido oficial, el PSUV) que debían tener diversos organismos públicos y sus integrantes (siendo descollantes las referencias a las Misiones Sociales, a PDVSA y -el particularmente grave caso- de la Fuerza Armada, entre otros), compromiso que en algunos casos parece asociarse discursiva e ideológicamente con la vieja idea de la emulación “socialista/guevarista” sobre los incentivos político-morales para una mayor dedicación “laboral”. La militarización de la gestión pública (Aponte, 2014, Recuadro 6) se ha vinculado con el reclutamiento parcializado para la función pública, variante que en todo caso ha vuelto a confirmar que no hay en la condición militar ningún atributo especial para el exitoso desempeño de esa función.

12 Para el 2003 había 1,4 millones de trabajadores en el sector público siendo 14% del total de ocupados y para el 2012 fueron casi 2,6 millones y 20,5% del total de ocupados (véase INE, 2015).

13 Hugo Chávez reconoció durante su último mandato la grave crisis del sector salud, al igual que lo hizo Maduro después de asumir la presidencia. En educación, en medio del importante crecimiento

2. El rentismo discrecional

El rentismo es una característica que acompaña al país y al financiamiento estatal desde los años veinte del siglo XX, ya que desde aquella década el petróleo se afirma como fuente de ingresos fiscales. Pero a partir de las gestiones presidenciales de Chávez, y muy especialmente desde el 2003, con la toma de control de Petróleos de Venezuela (PDVSA) por parte del Ejecutivo Nacional y del Presidente de la República, se alcanza la *máxima discrecionalidad rentística* de la historia venezolana (Rodríguez y Rodríguez, 2012; Corrales y Penfold, 2012; y, Urbaneja, 2013).

Entre los arreglos institucionales que se establecieron desde 1976, con la nacionalización petrolera, se fijaron reglas como la diferenciación de roles entre el Ejecutivo nacional y la dirección de la industria, para garantizar la autonomía gerencial y organizacional de PDVSA y para propiciar su supervisión “externa”; se asumió también que las principales características de la gestión interna de esa empresa dependerían de decisiones de una gerencia “meritocrática” (véase nota 4) que impediría la “partidarización” de esa vital fuente de recursos fiscales.

Pero, a partir de la “toma de control político” de PDVSA en el 2003, cuando se despidió a más de 18.000 trabajadores de esa empresa y a la mayoría de la gerencia, aquellos arreglos institucionales son abandonados. Un mismo directivo (Rafael Ramírez) ocupó la Presidencia de PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas y las decisiones financieras y organizacionales de la industria pasaron a estar directa y plenamente subordinadas a las órdenes del Presidente de la República.

Es así como PDVSA, en medio de la extraordinaria bonanza experimentada

desde mediados del 2003 al 2012, con la pasajera declinación del 2009-2010, sufrió la reiterada reposición de sus planes de inversión para su expansión productiva y empezó a desarrollar *directamente* una gran variedad de programas en áreas totalmente ajenas al petróleo o a la energía. En medio de la voracidad fiscal pro-cíclica y a pesar de los grandes ingresos petroleros, tanto el Gobierno Central como PDVSA acrecentaron significativamente la deuda pública y la de la empresa sin que ello redundara en una mayor capacidad productiva de esa industria, siendo destinada -en gran parte de los casos- a gastos corrientes del sector público.

Como enfatizan Corrales y Penfold (2012:65) la combinación entre el control político-presidencial de PDVSA, el debilitamiento extremo de los contrapesos institucionales (como el Legislativo y la Contraloría) y la propia bonanza petrolera, fue una mezcla decisiva para aumentar el gasto público y para acrecentar la discrecionalidad en su ejecución.

En ese marco vale la pena destacar que mediante las distintas disposiciones gubernamentales para el uso de los ingresos petroleros “excepcionales” (y supuestamente imprevistos/no presupuestados) se alimentaron distintos Fondos extra-presupuestarios (entre los que destaca el Fondo de Desarrollo Nacional, FONDEN) así como el gasto público directo de PDVSA, manejados discrecionalmente por el Presidente y el Ejecutivo Nacional. Eso instituyó un “centralismo “indirecto” en materia de gasto público que repercutió significativamente en los desembolsos y en las ejecutorias sociales (Aponte, 2015).

El control presidencial directo de PDVSA contribuyó a fusionar las previsiones de esa empresa con las del Gobierno central para

de la matrícula durante las gestiones de Chávez, hubo una marcada desatención hacia el problema de la calidad educativa. Hablamos así, para ejemplificar, de problemas de calidad en los dos servicios sociales de mayor cobertura.

presentar un presupuesto subestimado que se tradujo en un uso desmesurado de los créditos adicionales y en una re-centralización de los recursos fiscales, disminuyendo los aportes hacia los gobiernos regionales y locales. Este debilitamiento condujo igualmente al significativo aumento de la proporción de la gestión social –directa o indirectamente– supeditada al Ejecutivo Nacional.

La discrecionalidad rentística fue también un factor fundamental para apoyar el desarrollo del paralelismo administrativo, especialmente a través de las Misiones Sociales y de las comunas en combinación con el paralelismo financiero de PDVSA y de los Fondos extra-presupuestarios.

Rasgos como los precedentes condujeron, tanto en la gestión social como en la gestión pública en general, a que se agravara la perniciosa sub-planificación con sus múltiples repercusiones, desde la que vincula la debilidad informativa con los riesgos de despilfarro o corrupción, hasta la insuficiencia de los mecanismos de seguimiento y evaluación que impiden conocer los resultados y mejorar la calidad de la gestión, pasando por la debilidad de los diseños de intervención inspirados –con demasiada frecuencia– en ideas imprecisas y voluntaristas.

Es importante anotar que, como dicen Rodríguez y Rodríguez (2012), no es cierto que haya una inexorable maldición de los recursos naturales o petroleros ni que –por tanto– estos repercutan necesariamente de manera negativa en los países que los posean¹⁴. A pesar de sus deficiencias institucionales, la propia Venezuela mostró

uno de los crecimientos económico-sociales más notables de América Latina entre los años veinte y los años setenta, mientras la renta petrolera se expandió de manera regular y previsible. Pero, el surgimiento de una marcada volatilidad del mercado petrolero a partir de 1973-74, con la extrema irregularidad de los ingresos, el uso creciente del endeudamiento y los desequilibrios fiscales y macro-económicos que acompañaron a ese proceso, contribuyó a producir una prolongada crisis que marcó al país desde fines de los setenta hasta el 2003 y que sólo podía creerse superada –en los años subsiguientes– si se atendía a los espejismos generados por la bonanza petrolera (Rodríguez y Rodríguez, 2012).

El reciente período de “máxima discrecionalidad rentística” nos legó un alto gasto público y social y la mejora de algunos indicadores sociales y socio-económicos, cuya sostenibilidad dependía, más que nunca antes, de una mejora continuada de la demanda y/o del precio petrolero. Si algo demuestra la voracidad fiscal y la debilidad de la planificación estatal de los años recientes es que, en medio y a pesar de la bonanza, Venezuela es uno de los pocos países de la OPEP que vio declinar su producción petrolera, es decir la principal fuente de los ingresos que le permitirían financiar su crecimiento a futuro y que no cuenta tampoco con Fondos de reserva estables ante cualquier alteración negativa del mercado de hidrocarburos. Esta acrecentada vulnerabilidad es una de las principales herencias de este período¹⁵.

14 A ese respecto Rodríguez y Rodríguez (2012:39-40 y 63) citan casos, como el de Noruega, en los que el petróleo ha sido un factor importante para el desarrollo y explican que ello se debe a la existencia de una *institucionalidad fuerte* que ha permitido aprovechar los recursos naturales para ese propósito, a diferencia de casos como el venezolano con una institucionalidad débil. La maldición de esos recursos es condicionada y no inevitable, tratándose –en palabras de Corrales y Penfold– de una “maldición institucional” (2012:108).

3. La inestabilidad organizacional

Veámos antes que durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez se han producido la máxima “partidarización” institucional y la máxima discrecionalidad rentística. Pero igualmente puede estimarse que se asiste a la más alta inestabilidad organizacional del sector público, al menos desde 1958 y posiblemente, desde inicios del siglo XX. Dos referencias básicas nos permitirán fundamentar sintéticamente esta apreciación: por un lado, los principales cambios en la estructura ministerial y, por otro lado, la elevada rotación directiva en los altos cargos públicos.

En cuanto a lo primero, es fundamental que tomemos en consideración que el Estado venezolano contaba en 1998 con 17 Ministerios, 5 de los cuales pertenecían al sector social. En contraste, para el 2012 se contabilizaban 29 Ministerios (12 más que en 1998) y 13 de ellos integraban el sector social, que se expandió así en 8 nuevos despachos ministeriales durante las gestiones del Presidente Chávez¹⁶.

Lo anterior significa que, durante estos 14 años de gobierno (1999-2012) se creó 1 nuevo Ministerio en promedio cada 1,2 años (o, para decirlo en otras palabras, en promedio se formó un nuevo despacho ministerial cada 14 meses) cantidad que supera notablemente la de los periodos presidenciales precedentes. Le siguen, en cuanto a intensidad de estas creaciones ministeriales: la primera presidencia de Pérez (1974-78) en la que, en promedio, se formó un nuevo Ministerio cada 1,66 años (es decir cada 20 meses) cifra similar a la del gobierno de López Contreras (1936-41); la Junta Provisional de Gobierno creó 1 nuevo Ministerio en los 2 años de su gestión (1945-47); Lusinchi formó 1 nuevo despacho en sus 5 años de gobierno (1984-88); y la dictadura militar “perezjimenista” formó igualmente 1 nuevo Ministerio en su década de dominio. Medina Angarita (1941-45), Gallegos (en su breve presidencia de 1948), Larrázabal (en 1958), Betancourt (1959-64), Leoni (1964-69) y Caldera en su primera gestión (1969-1974) no aumentaron el número de Ministerios durante sus Presidencias¹⁷. Tampoco Pérez ni Caldera en

- 15 Corrales y Penfold (2012:20) dicen al respecto que: “Chávez no ha sido el único presidente hipnotizado por las promesas del petróleo, pero se convirtió en el presidente que permitió su mayor debilitamiento productivo. El misterio radica no en que se haya apoyado tanto en el petróleo (debido al aumento de los precios) sino en que a pesar de tal dependencia haya permitido que el sector declinara”. Y añaden acerca de esa grave improvisación que “(...) el sector petrolero es el ejemplo ideal para ilustrar la mengua de las competencias administrativas: precisamente por tratarse del sector que más se destaca y donde menos se esperaba, dada su importancia para el gobierno” (Corrales y Penfold, 2012:24). Por su parte, Urbaneja (2013:414) aborda esa problemática en los siguientes términos: “(...) el sector petrolero es la base directa de una política de gasto público masivo, subordinado a su vez a los objetivos de ampliación de poder por parte de Hugo Chávez. Desde la perspectiva de la economía política, el sector petrolero ve disminuir su papel como factor activo de significación, en cuanto que su capacidad de reclamar cuotas de renta para su propio fortalecimiento está reducida a un mínimo. Su papel se limita a proveer renta”. Y complementa así esa idea: “(...) por ningún lado está en marcha el paso de este nuevo episodio rentista a algo que pudiera sostenerse sin renta. La renta se gasta en mantener andando un esquema sin futuro, y la que puede se va” (Urbaneja, 2013:389).
- 16 Los Ministerios sociales incluyen los tres despachos que desde 1936-37, bajo el gobierno de López Contreras, iniciaron la configuración ministerial del Estado social venezolano: el Ministerio de Educación, el de Sanidad y Asistencia Social y el Ministerio del Trabajo. A ellos se añadieron en el

sus segundas gestiones presidenciales (1989-1999) acrecentaron el número de despachos ministeriales¹⁸.

En definitiva los doce nuevos despachos creados entre 1999 y el 2012 (que significan -como dijimos- un nuevo despacho cada 1,16 años), representan un ritmo de expansión muchísimo más intenso que los nueve (9) nuevos despachos formados entre 1935 y 1998, es decir en un lapso de 63 años, durante los cuales se añadió en promedio un nuevo ministerio cada 7 años.

En cuanto a la elevada rotación de los altos cargos públicos nuevamente la referencia ministerial aporta una útil ejemplificación. Dicen Corrales y Penfold (2012:91) -aludiendo a Monaldi y otros- que, entre 1999 y 2008, el promedio de duración de los Ministros en su cargo fue de 16 meses, es decir de 1,3 años tratándose de:

“(...) la más alta tasa de rotación en la historia democrática de Venezuela, mayor aun que la del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-93), que había sido el más inestable de todos. Aunada a la falta de competencia ministerial y a la alta tasa de rotación se agrega la falta de contrapesos, lo que genera el caos en la administración pública, todo ello

magnificado por el peso expandido del sector público bajo Chávez”.

En contraste dicen Monaldi y Otros (2011:413) que entre 1958 y 1988 el promedio de duración de los ministros fue de 2,1 años; entre 1989 y 1993, en el segundo período de Pérez, fue de 1,4 años (en medio de las crisis políticas que lo marcaron); y subió a 1,8 años entre 1994 y 1998.

Los traslados de competencias de los Ministerios, mediante fusiones o separaciones de esas atribuciones, afectan el funcionamiento de la administración pública generando incertidumbre y parálisis, especialmente entre los departamentos o funcionarios que puedan cambiar de asignación institucional. Por su lado, la creación intensiva de nuevos Ministerios tiende a multiplicar las prioridades de gestión y a generar una variedad de nuevos gastos sin una adecuada jerarquización.

En el sector social esa dinámica en la que destaca la formación de ocho nuevos despachos pareció responder a decisiones casuísticas, lo que se expresa en la extrema debilidad de la planificación conjunta en el sector en el que, ni siquiera a raíz de la creación -en septiembre de 2009- de la vicepresidencia social (junto con la de otras vicepresidencias “sectoriales”¹⁹) se produjo

sector social, dos de los nuevos despachos formados en 1977, durante el primer gobierno de Pérez: el Ministerio de Desarrollo Urbano y el de la Juventud (Brewer-Carías, 1975: 366-369; y Pernía, 2013); el último de los mencionados sería transformado en Ministerio de la Familia a partir de 1986. Para el 2012 los 13 despachos del sector social eran: Educación; Educación Universitaria; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y Hábitat; Alimentación; Ciencia, Tecnología e Innovación; Cultura; Deporte; Mujer e Igualdad de Género; Juventud; Pueblos Indígenas; y, Comunas y Protección Social. Hemos omitido en esta cuenta al Ministerio de Información y Comunicación cuyas erogaciones tienden tradicionalmente a contabilizarse como parte del Gasto Público Social (véase ONAPRE:VA [2013]).

17 Aunque sí se crearon en estos períodos importantes Oficinas Centrales como CORDIPLAN (planificación y coordinación); la OCEI (estadística); y, la OCP (Administración de los recursos humanos del Gobierno Central).

18 Nos hemos guiado para estas estimaciones en la información sobre la evolución ministerial que proporciona Brewer-Carías (1975) hasta el año 1974 y, luego, intentamos orientarnos especialmente a partir de la información que ofrece Pernía (2013) entre 1975 y 1997. Para 1998 usamos la información sobre la estructura Ministerial que presenta la ONAPRE (ONAPRE:2014) y para 2012 la Exposición

un balance y programación estructurados sobre las misiones sociales, como sería de esperar -por lo menos- de esa principalísima oferta de la gestión social de esta época.

La alta rotación ministerial y la inexperiencia de una parte de los nuevos gerentes son otros factores de incertidumbre y parálisis y de ineffectividad o ineficiencia frecuente en los organismos ministeriales. A esos factores se suman el peso de una dinámica sujeta a las continuas solicitudes de créditos adicionales, que recargan a los organismos con trabajos artificiales y con desórdenes complementarios, así como también la permanente participación de altos funcionarios en los constantes actos publicitarios públicos presidenciales (frecuentemente televisados), en los que la presencia de aquellos pareciera resultar totalmente accesorio, siendo otro subestimado factor de dispersión de la gestión de esos directivos.

A lo anterior habría que añadir el muy improvisado desarrollo y funcionamiento de la variada administración paralela (los fondos extra-presupuestarios, las misiones, las comunas y consejos comunales) para completar la imagen de una extrema inestabilidad organizacional, con fuertes limitaciones para generar una gestión efectiva.

En fin, no parece totalmente casual que un período de menor intensidad comparativa de estos cambios ministeriales, como el de los años 58 a 73, sea valorado con frecuencia como de un rendimiento significativamente mejor de la administración pública que el de los períodos que le sucedieron. Tampoco parece casual que los crecimientos aluvionales de las administraciones y del empleo público, como el primer período presidencial de Pérez o las gestiones presidenciales de Chávez, hayan resaltado comparativamente por despilfarros e ineficiencias. Esto ratifica que, en ausencia de una institucionalidad fuerte, una repentina alza de la renta petrolera ocasiona propensiones a una multiplicación organizacional sin calidad.

4. Una administración bajo constante presión electoral

El régimen político venezolano, iniciado en 1999, incrementó notablemente el número de procesos electorales de significación nacional que se realizan regularmente en el país. Hasta el 2012 se habían celebrado 16 comicios de ese tipo y, en particular entre 2004 y 2012, es decir en 9 años, se hicieron 11 de esas elecciones siendo que -tanto en el 2004, 2005 y 2012- hubo 2 procesos

de Motivos de la Ley de Presupuesto 2013 (ONAPRE:VA [2012]). Debido a algunas dudas, hemos preferido comparar el número total de despachos que componen la estructura ministerial *al final* de cada período gubernamental más que el número de nuevos ministerios creados durante cada gobierno, lo que puede ocasionar divergencias menores con las cuentas de Pernía (2013). Esa intensidad de los cambios recientes se explica, en parte, por la flexibilización que implicó la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública durante la gestión de Hugo Chávez, mediante la que se atribuyó la potestad al Presidente de la República -en Consejo de Ministros- (artículo 58) para crear Ministerios o introducir cambios en sus competencias, lo que dependía anteriormente de una reforma legal que debía aprobar la Asamblea Nacional.

- 19 Se formaron 5 vicepresidencias “sectoriales” (social, económico-financiera, económico-productiva, para el desarrollo territorial y para el área política) a ser ocupadas por algunos de los ministros, de acuerdo a la reglamentación interna del Consejo de Ministros, aunque no están contempladas ni en la Constitución de 1999 ni en la Ley de Administración Pública, en las que sólo se prevé la existencia de un Vicepresidente Ejecutivo.

comiciales en un mismo año; el 2011 fue el único año dentro de ese lapso en el que no se hizo una elección de ese alcance en el país²⁰.

Lo anterior se explica, principalmente, porque se separaron las elecciones parlamentarias (cada 5 años) de las presidenciales (cada 6 años); se mantuvieron diferenciadas las elecciones regionales y locales (cada 4 años) de las precedentes y, a partir del 2012, se separan también las municipales de las elecciones para las Gobernaciones. A ello se suman, por otro lado, los referendos nacionales del 2004, 2007 y 2009.

Hay una larga tradición de análisis sobre el incentivo que pueden representar las coyunturas electorales para la generación de acciones de gobierno comunicacionalmente impactantes, que repercutan favorablemente

en su popularidad, pero que se adoptan con independencia de la efectividad que pueda tener su instrumentación. En definitiva, una realización continua de comicios como la antes comentada, aunque tenga una implicación democratizadora potencial, incrementa una presión electoral que -en el caso venezolano- se combina con la acentuada propensión a buscar mantenerse en el poder que es atribuible a un régimen “autoritario-electoral” como el chavista²¹. Esa combinación -sobre todo en un marco de bonanza fiscal- puede estimular una acción cortoplacista, desmesuradamente motivada por la obtención de resultados electorales positivos, lo que incentiva la lógica de operativos y la improvisación programática²².

También, las circunstancias electorales se han asociado tradicionalmente con una

20 En diciembre de 1998 fue electo Hugo Chávez como Presidente de la República. En 1999 se realizaron el referéndum para aprobar la Constituyente (abril), las elecciones para escoger a los constituyentes (julio) y el referéndum para aprobar la Constitución (diciembre). Luego, en julio de 2000 se celebraron las “mega-elecciones” que combinaron las presidenciales, parlamentarias, regionales y de alcaldes; y, en diciembre de ese año, se hacen las elecciones para consejos municipales y juntas parroquiales, además de un llamado “referéndum sobre la renovación de la dirigencia sindical”. En agosto 2004 se hizo el referéndum sobre el revocatorio presidencial y luego, en octubre de ese año, las elecciones regionales y de alcaldes; en agosto 2005 las elecciones para concejos municipales y juntas parroquiales; y, en diciembre de ese año, las parlamentarias; en 2006 las presidenciales; en 2007 el referéndum sobre la reforma constitucional; en 2008, las regionales y municipales; en 2009 el referéndum para la enmienda constitucional sobre la reelección indefinida del Presidente y otros cargos electivos (las elecciones para concejos municipales previstas para este año fueron postergadas y unificadas con las de alcaldes para el 2013, eliminándose al mismo tiempo por Ley -en 2009- las juntas parroquiales); en 2010, se realizaron las elecciones parlamentarias; y, en 2012, las presidenciales (en octubre) y las regionales (en diciembre).

21 El régimen chavista ha sido caracterizado por diversos investigadores nacionales e internacionales -aunque no exclusivamente-, por su desempeño desde el 2004 o desde el 2007, como un régimen autoritario-electoral (Alarcón y Álvarez, 2014). En asociación con ello, Urbaneja (2013) ha planteado que mantenerse en el poder es el “objetivo rector” y máxima prioridad del régimen y de sus gestiones gubernamentales.

22 Esto potencia la gerencia por crisis y la gerencia por espasmos que Cova y Hannot (1984:265 y ss.) destacaron como características de la administración pública venezolana desde los años setenta y ochenta.

intensificación del gasto social y de las ejecutorias sociales²³, a los que se asigna una especial capacidad para influir en los electores en favor de quienes les destinan ese tipo de erogaciones y acciones, por lo que cumplirían por ello un papel estelar en el clientelismo que se ha ejercido frecuentemente en Venezuela. Hay que decir, sin embargo, que algunas generalizaciones a ese respecto resultan desacertadas. Ciertamente el gasto social se ha incrementado notablemente en el país, pero ello no puede considerarse homogéneamente como un gasto de tipo clientelar ni se puede hacer depender simplemente aquel aumento de que se hayan multiplicado los procesos electorales. El incremento y priorización del gasto social ha sido una inclinación programática del Estado social venezolano al menos desde 1958, aunque ello haya tenido una acentuación importante desde 1999 (Aponte, 2014 y 2015).

Pero es que además esa inclinación -con variantes- es validada en una gran parte de la reflexión y de las propuestas que se hacen a nivel internacional acerca de la gestión deseable para el Estado, apoyando con ello la priorización de la inversión pública destinada al capital humano (educación y salud) y a la seguridad social, lo que ocurre especialmente en las naciones que han creado un Estado social vigoroso. En tal sentido, no podría plantearse -genéricamente- que el aumento del gasto que se destina a lo social pueda ser calificado como gasto clientelar ya que, por el contrario, tiende a coincidirse

en que se trata de una de las más pertinentes inversiones que puede hacer el Estado para contribuir al desarrollo de un país (Aponte, 2012). Otro asunto es que ese gasto (o una porción importante del mismo) sea ineficiente o inefectivo, lo que no pone en cuestión la pertinencia de su destino sino la baja calidad de su administración.

Ese ha sido el caso de muchas de las misiones sociales, cuyos ciclos de lanzamiento y relanzamiento han estado estrechamente asociados con su papel electoral. Probablemente, los principales de esos programas cumplieron su rol más estelar en el referéndum del 2004 (sobre la revocación presidencial), en las presidenciales del 2006 y, en importante aunque menor medida, en las presidenciales del 2012, es decir en comicios en los que estaba en juego directamente el mandato presidencial de Hugo Chávez.

Hay que recordar que las misiones sociales se idearon en el 2003, ante circunstancias en las que la popularidad presidencial (y del régimen en general) había alcanzado su más bajo nivel²⁴ y que tuvieron una explícita función electoral debido al complicado panorama que se vislumbraba a mediados de ese año ante la posible convocatoria a un referéndum revocatorio presidencial.

La Misión Alimentación (en aquel momento el MERCAL), Barrio Adentro, las Misiones educativas y la Misión Vuelvan Caras (a la que se asoció publicitariamente en sus inicios con un plan masivo de empleo) fueron el móvil central de promoción

23 Es oportuno destacar al respecto que 2006-2007 y 2011-2012 han sido los años de mayor gasto social real por habitante de toda la historia de las finanzas públicas venezolanas (Aponte, 2014 y 2015).

24 El apoyo hacia el gobierno se situaba, a mediados del 2003, en un tercio del electorado según estudios de opinión de Datanálisis. Ese porcentaje y otro cercano al mismo, correspondiente a marzo-abril de 2002, fueron los más reducidos registros de popularidad gubernamental entre 1999 y 2012, lo que revela la fortaleza política del régimen y del liderazgo de Chávez. Sin embargo, así como entre el 2000 y 2006 la votación chavista era de 60% o más de los sufragios; desde el 2007 hasta el 2012 tendió a moverse por debajo del 55% de la votación, resultando inferior a los sufragios “no oficialistas” en el 2007 y el 2010.

oficialista durante la extraordinaria e intensa campaña electoral para aquel referéndum, en la que se mezclaron algunos logros de los procesos de implantación iniciales de esos programas con los anuncios sobre su cobertura y las promesas sobre sus grandes efectos para el progreso popular. Junto con la recuperación socio-económica enmarcada en el inicio de la bonanza petrolera y la especial capacidad comunicacional de Hugo Chávez las misiones cumplieron un rol fundamental en el triunfo chavista en el revocatorio del 2004.

Así mismo, la consolidación de las principales de aquellas Misiones entre 2004 y 2006, mediante la ampliación de su cobertura (en casos como MERCAL, Barrio Adentro y Ribas) y la intensa difusión de sus logros -reales o supuestos- después de su lanzamiento inicial (2003-2004), volvió a darles un papel estelar en el proceso electoral presidencial del 2006 cuyos favorables resultados para el gobierno se apoyaron también: en un muy primer lugar, en la continuación de la expansión socio-económica y de los ingresos de los sectores de escasos recursos; la elevación del alto gasto público y acciones como el aumento del empleo público y de las pensiones; la popularidad presidencial y la marcada debilidad organizativa y política del sector opositor; el ventajismo electoral; y, otros factores accesorios.

Entre el 2007 y el 2010, la rutinización y decaimiento de las principales misiones pioneras hizo depender el respaldo electoral del oficialismo, mucho más acentuadamente, de factores distintos a la popularidad de

esos programas como, en particular, de la mejora de los ingresos reales de los sectores de menores recursos (principalmente hasta el 2008) y de la capacidad de liderazgo de Chávez.

Pero en todo caso, en medio de un debilitamiento del apoyo político-electoral hacia el oficialismo en 2010 y 2011 (como apuntaban las elecciones parlamentarias de 2010 y distintas encuestas de 2010 e inicios del 2011), unas nuevas misiones sociales volvieron a ocupar un sitio de honor en la plataforma electoral para las presidenciales del 2012 (especialmente En Amor Mayor, Hijos de Venezuela y la Gran Misión Vivienda Venezuela) aunque no alcanzaran la vistosidad ni la vitalidad que tuvieron las primeras misiones en el 2004 (como promesa) ni en el 2006 (a partir de sus logros iniciales y/o pregonados)²⁵.

Al igual que algunas Misiones pioneras (como Vuelvan Caras o las educativas Robinson y Ribas, por ejemplo) que estuvieron impregnadas de un espíritu particularmente “activista-proselitista”, estas misiones más recientes tienen un cariz político-electoral directo e individualizado, puesto que se manejan listas de beneficiarios tanto para participar en movilizaciones político-electorales como para asistir a los procesos comiciales mismos, bajo la premisa de que la votación por el oficialismo es una retribución ante las prebendas obtenidas o bajo la advertencia, para quienes estén en listas de potenciales beneficiarios, de que el disfrute de aquellas estaría supuestamente condicionado a la victoria del oficialismo²⁶.

25 El análisis sobre las Misiones Sociales está ampliamente complementado en Aponte (2014:167-208).

26 Según señalan Corrales y Penfold (2012:70-71), a un régimen como el chavista le conviene insinuar o amenazar que sabe por quién se vota (por ejemplo mediante la identificación de los abstencionistas o el uso de listas como la Tascón); es decir, le conviene mostrarse como un régimen que vigila y que puede castigar, lo que puede influir mucho en quienes se preocupen por el riesgo de perder beneficios como: acceso a determinada misión (como la Vivienda), a pensiones o becas; el ingreso o estabilización en

Más allá de otros detalles, esta referencia al rol electoral de las Misiones Sociales es oportuna para destacar el muy especial valor que cobran los procesos comiciales bajo el régimen chavista, al crearse una dinámica política en la que, como dicen Monaldi y Otros (2011), “el ganador se lleva todo” con el triunfo en las elecciones, especialmente -por su centralidad- cuando se trata de las presidenciales:

“La transformación institucional (...) liderada por el presidente Hugo Chávez, concentró el poder en la presidencia y debilitó los pesos y contrapesos constitucionales, incrementando los beneficios de controlar el poder. Es decir, lo que se juega en unas elecciones se ha vuelto mucho más importante debido a que <el ganador se lleva todo>. Estos cambios institucionales han llevado a una ruptura total en la cooperación y a un sistema político altamente polarizado” (Monaldi y otros, 2011:386).

En un régimen hiper-presidencialista y personalista, con una concentración extrema del poder de decisión y una subordinación de la generalidad de los Poderes públicos, especialmente a partir del 2004, al Ejecutivo Nacional y al Presidente, a lo que se añade una re-centralización político-administrativa en medio de escasísimos

espacios para la cooperación entre actores políticamente diferenciados, adquiere un valor absolutamente vital el triunfo en las elecciones presidenciales. Esto explica en parte la valoración especial que se brindó al nexo de los lanzamientos y relanzamientos de las Misiones sociales con esos comicios en particular.

Sin embargo, el muy conflictivo ambiente político venezolano ha realizado también la importancia que se brinda genéricamente -en los últimos lustros- a las elecciones de distinto tipo (sean parlamentarias, regionales, municipales, o los referendos nacionales, tradicionalmente bastante menos apreciadas que la elección presidencial) ya que tienden a involucrar, en distinto grado, una valoración sobre el resultado de la gestión nacional y porque repercuten en los procesos globales de acumulación de poder²⁷.

Hay que resaltar también que con la bonanza petrolera volvió a intensificarse, muy especialmente en circunstancias comiciales, lo que Luis Pedro España llamó -a comienzos de las gestiones de Chávez- “la política social del papelito”, con lo que se refería a la inmensa cantidad de ayudas individuales que se solicitaban al Presidente Chávez y a distintas instancias públicas,

un empleo público, entre otros. Sin embargo, en la medida en que se confie en que el voto es secreto, la vigilancia pierde su efecto y se incrementa la probabilidad de ejercer el voto con amplia libertad, aunque la abstención podría verse desestimulada ya que sí es identificable.

27 Dice Urbaneja (2013:363) que “(...) La secuencia es la siguiente. La mayoría electoral conduce al control del legislativo. Un uso implacable de la mayoría legislativa lleva al control político, también implacable, de los demás poderes del Estado. Para ello se modifican las leyes que los regulan del modo que sea necesario y se escoge, para ocupar esos poderes, a personas adeptas al líder.” “(...) El proceso electoral lleva al poder a un líder y a un grupo que asignará renta petrolera respondiendo al criterio de acumular poder y asegurar su permanencia en él. Ello trae consigo el criterio subsidiario de anular o controlar las fuentes y formas autónomas de poder, a un grado tal que quede asegurada aquella permanencia. El proceso electoral produce, a partir de la mayoría electoral y de un uso implacable de la mayoría legislativa obtenida, esa cascada de acumulaciones sucesivas de poder institucional, lo cual permite la completa disposición de recursos rentísticos para la consecución de esos fines políticos” (Urbaneja, 2013:376).

a través de mensajes entregados en medio de manifestaciones, actos oficiales o en diversas oficinas. Hay una gran variedad de fondos para ayudas de este tipo en muy distintos organismos públicos y también, los beneficiarios de estas peticiones “personalizadas”, pasan a integrarse a las listas -más o menos sistematizadas- de beneficiarios en las que ya están buena parte de los empleados públicos (especialmente de los nuevos), de los receptores de algunas de las Misiones (especialmente de las más recientes) o integrantes de las listas de espera de estas, como parte de un revitalizado ejercicio del clientelismo político-electoral²⁸.

En suma, los constantes procesos electorales desarrollados en un contexto de alta conflictividad política incentivaron el desarrollo de una acción gubernamental cortoplacista, muy condicionada por la continua valoración de los efectos electorales de esa intervención. En ese marco una parte de la gestión social, especialmente la relacionada con varias de las Misiones y con

las ayudas individuales, cumplió un papel electoral destacado aunque no exclusivo.

Consideraciones finales

En este artículo revisamos cuatro factores institucional-estatales destacados y algunas de las manifestaciones que produjeron en el Estado social venezolano entre 1999 y 2012. En primer lugar, vimos que la función pública no fue objeto de una reforma sistemática en esos años y tendió, más bien, a verse influida por una visión acrecentadamente partidaria que valoró escasamente la profesionalización del ejercicio administrativo público. Esto debilitó los criterios técnicos de reclutamiento y desempeño del personal del Estado que pueden asociarse, potencialmente, con una mayor calidad de la gestión y con un mejor desarrollo de las competencias propias de los organismos estatales.

Luego, apuntamos que se alcanzó un máximo de discrecionalidad en el uso de

28 Algunos analistas han destacado que el aparato político-clientelar del chavismo es uno de los más fuertes de América Latina y se le ha comparado con el de estructuras partidistas como la del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano. El clientelismo político opera fundamentalmente como un intercambio (explícito o tácito) de favores entre quienes ocupan cargos públicos y quienes pueden apoyarlos política o electoralmente (organizaciones o personas). También puede implicar amenazas para quienes no colaboren en ese intercambio. El clientelismo puede incidir en la política social en distintos campos. Uno de los más importantes es el del empleo público que será más clientelar en la medida en que sea más discrecional la norma y la gestión de selección de personal, de estabilización o de ascenso y mejora remunerativa; hay que puntualizar que en ningún país latinoamericano ha crecido tanto el empleo público en el siglo XXI como en Venezuela. Hay otra variedad de beneficios que pueden ser clientelares, especialmente cuando adquieren formas patrimoniales-discrecionales y no formas impersonales y de derechos. Es el caso frecuente con: pensiones; becas; ayudas personales (económicas o no) por contactos amistosos o partidistas; facilidades para financiamientos (empresas, micro-empresas); otorgamiento preferencial de viviendas y acceso preferencial a otros servicios o bienes públicos (desde casas de alimentación hasta cupos en hospitales o en escuelas); apoyos socio-económicos por estudiar en centros educativos “partidarios” (UBV, Misiones) o por trabajar voluntariamente en Misiones u otros proyectos estatales; etc. Una parte de las relaciones clientelares está mediada por la corrupción, involucrando beneficios económicos para quien ostenta el cargo público. La disminución de las oportunidades de empleo público y la limitada cobertura y avance de nuevas Misiones podrían reducir las expectativas que despertaron en el pasado ese tipo de medidas, especialmente en coyunturas electorales.

una agrandada renta, en lo que incidieron los cambios en los arreglos institucionales alrededor de PDVSA (vigentes desde la nacionalización petrolera) y la creación de los Fondos extra-presupuestarios (como el FONDEN) alimentados por los excepcionales ingresos petroleros obtenidos desde 1999 y, sobre todo, desde el 2004. Un uso centralizado/presidencializado de esos recursos se orientó hacia un voraz aumento del gasto público, sub-planificado y poco transparente, que descuidó la inversión para el aumento futuro de la producción petrolera y/o el ahorro de una parte significativa de los ingresos extra-ordinarios, ocasionando una marcada vulnerabilidad fiscal.

También se generó, entre 1999 y el 2012, la más alta cantidad de cambios de la estructura ministerial así como la más intensa rotación en los altos cargos públicos de toda la historia administrativa venezolana. Ello tendió a traducirse en inestabilidad, parálisis cíclica y pérdida de efectividad y eficiencia en el funcionamiento de unos organismos limitadamente profesionalizados y propensos a los cambios de planes. Esa incertidumbre se reforzó por la creación de una administración paralela (las misiones sociales, los Fondos extra-presupuestarios o el Estado comunal) con una supervisión generalmente muy reducida de su desempeño y con una baja articulación con el resto de la administración.

En cuarto lugar, la constante presión electoral asociada con la priorización extrema de la victoria electoral como objetivo de gestión, en un marco de elevada conflictividad y polarización, fue otro factor que estimuló el cortoplacismo y la improvisación.

Las cuatro dimensiones institucionales abordadas contribuyen a comprender cómo se obtuvieron resultados e impactos mucho menores a los que podían esperarse a partir de los muy elevados desembolsos fiscales que se destinaron especialmente al sector social, habiendo incidido significativamente en la limitada eficiencia, poca efectividad,

reducida transparencia y alta vulnerabilidad fiscal de la gestión social entre 1999 y 2012.

Referencias Bibliográficas

ALARCÓN, Benigno y ÁLVAREZ, Ángel (2014). “Un caso de autoritarismo competitivo”. En: ALARCÓN, Benigno (Coordinador). **El desafío venezolano: Continuidad revolucionaria o transición democrática**. Caracas. CEP-UCAB. Pp.67-96.

APONTE BLANK, Carlos (2012). “¿Estado Social o Estado de Bienestar en América Latina?”. En: **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**. Caracas. IIES-UCV. Vol. XVIII, Nº1, Enero-Julio. Pp.11-40

APONTE BLANK, Carlos (2014). “La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012”. Caracas. CENDES (Tesis doctoral no publicada, CENDES-UCV).

APONTE BLANK, Carlos (2015). **Ascenso y vulnerabilidad del gasto público social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012**. Caracas. CEDICE. Disponible en: <http://www.cedice.org.ve>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). **La política de las políticas públicas**. México. Planeta.

BANCO MUNDIAL (2015). “Indicadores de buen gobierno 1996-2013”. En: <http://www.govindicators.org>. Fecha de Consulta: 10-04-2015.

BREWER-CARÍAS, Allan (1975). **Cambio político y reforma del Estado en Venezuela**. Madrid. Tecnos

BREWER-CARÍAS, Allan (2011). “Introducción general al régimen del Poder popular y del Estado comunal”. En: BREWER-CARÍAS, Allan y otros. **Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal**. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. Pp. 9-182.

COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1988). **La reforma del Estado: proyecto de reforma integral**. Caracas. COPRE.

COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1989). **La reforma administrativa**. Caracas. COPRE.

CORRALES, Javier y PENFOLD, Michael (2012). **Un dragón en el trópico**. Caracas. Editorial La hoja del norte.

COVA, Antonio y HANNOT, Thamara (1984). "La administración pública: Otra forma de ver a una villana incomprendida". En: NAÍM, Moisés y PIÑANGO, Ramón (Coordinadores). **El Caso Venezuela: Una ilusión de armonía**. Caracas. IESA. Pp.258-286.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (2013). "Poder popular y organizaciones comunitarias en Venezuela: Alcances y límites de la democracia directa en el ciclo comunal". Caracas. USB (Mimeo).

GIL YEPES, José Antonio (1978). **El reto de las élites**. Madrid. Tecnos.

HECLO, Hugh (2010). **Pensar institucionalmente**. Madrid. Paidós.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (2015). "Información estadística". Disponible en: <http://www.ine.gov.ve>. Fecha de Consulta: 24-04-2015.

MAINGON, Thais (2013). "Cambios en la concepción de la participación: el caso de los concejos comunales". En: UCAB. **Una lectura sociológica de la Venezuela actual: 7 y 8**. Caracas. UCAB. Pp.155-185.

MONALDI, Francisco y otros (2011). "Instituciones políticas y formación de políticas públicas en Venezuela: auge y colapso de la cooperación política". En: SCARTASCINI, Carlos y otros (Editores). **El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?**. Bogotá. BID. Pp. 385-435.

OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (VA: Varios años). **Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto**. Caracas. ONAPRE.

OSZLACK, Oscar (2003). "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En: ARELLANO, David y otros. **Retos de la profesionalización de la gestión pública**. Caracas. CLAD. Pp.213-264.

PERNÍA, Lewis (2013). "Cronología ministerial del Estado venezolano". En: **Socioscopio**. N° 5. Caracas. CISOR. Pp.149-161.

PUENTE, José Manuel y otros (2010). "Riqueza petrolera, estructura política cambiante y proceso presupuestario: el caso de Venezuela". En: HALLERBERG, Mark y otros (Editores). **¿Quiénes deciden el presupuesto?: La economía política del proceso presupuestario en América Latina**. Bogotá. BID. Pp. 233-266.

RODRÍGUEZ SOSA, Pedro Luis y RODRÍGUEZ PARDO, Luis Roberto (2012). **El Petróleo como instrumento de progreso. Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo**. Caracas. IESA.

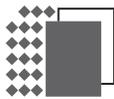
SCARTASCINI, Carlos (2011). "Quién es quién en el juego político?: Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones". En: SCARTASCINI, Carlos y otros (Editores). **El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?**. Bogotá. BID. Pp. 34-74.

SCARTASCINI, Carlos y otros (2011). "¿Cómo se juega en América Latina?. Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas". En: SCARTASCINI, Carlos y otros (Editores). **El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?**. Bogotá. BID. Pp. 1-31.

URBANEJA, Diego Bautista (2013). **La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela**. Caracas. Alfa.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA



GACETA
LABORAL Vol. 22, No. 1

Esta revista fue editada en formato digital y publicada en Abril del 2016, por el **Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.**

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve