

Capítulo 14

¿Qué sector público tenemos hoy
y por qué no se han logrado mayores avances
en su reforma?

476

Opciones y lineamientos estratégicos
para una reforma del sector público en Venezuela 480

Transformaciones de la institucionalidad
para fortalecer la inclusión social
y la gobernabilidad democrática 481

Transformaciones de la institucionalidad
para fortalecer la efectividad y eficiencia
de la gestión pública 482

Trayectoria general de las reformas 483

Propuestas fundamentales para la reforma
institucional del sector público 484

Macro-organización del sector público 485

Sistema de gestión del funcionariado público 489

Sistemas de gestión transparente y responsable 492

Consideraciones finales 495

Reformas institucionales para el sector público

Armando Barrios Ross



Con el propósito de construir una sociedad que avance hacia el desarrollo sostenible e inclusivo, atendiendo prioritariamente a los sectores sociales vulnerables, en los capítulos anteriores se ha presentado un conjunto de propuestas de políticas públicas. No obstante, para hacer estas propuestas integrales es imperativo desarrollar un sector público con características bastante diferentes a las que registra actualmente nuestra administración pública. Para lograr ese objetivo, el reto consiste en dotar al Estado de los arreglos institucionales y operativos necesarios para:

- a) Hacerlo efectivo en su atención al ciudadano,*
- b) Equitativo en su esfuerzo de darle acceso a todos los grupos sociales que demanden bienes y servicios de naturaleza colectiva,*
- c) Responsable de rendir cuentas sobre su actuación y sus decisiones, así como*
- d) Inclusivo en su voluntad de abrir la gestión de lo público al espectro más amplio posible de actores de la sociedad civil organizada (comunidades de base, organizaciones no-gubernamentales, cooperativas, empresas privadas).*

No es el propósito de este capítulo detenerse en el diagnóstico de la situación de la administración pública, sino más bien discutir algunas de las principales opciones de reforma del sector público. En ese sentido, se inicia con una breve descripción de los rasgos fundamentales de la administración pública en Venezuela, discutiendo algunas causas que explican por qué no hemos avanzado más hacia la construcción de un sector público con las características virtuosas cada vez más aceptadas a escala internacional. Posteriormente se examinan algunas opciones de reforma, a la luz de una combinación de lecciones de la experiencia internacional y rasgos propios de la sociedad venezolana. Finalmente se procede a presentar un conjunto de recomendaciones

específicas para hacer factible las transformaciones sugeridas en nuestra propuesta conjunta. El capítulo está impregnado de un principio elemental que nutre nuestras propuestas: el Estado nos pertenece a todos los venezolanos y por consiguiente debe estar a nuestro servicio como ciudadanos.

Debe quedar claro que este capítulo sólo brinda un panorama general de nuestras recomendaciones para la transformación de la **institucionalidad** requerida para formular, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas esbozadas en nuestra propuesta general. A título ilustrativo, en los dos capítulos siguientes se desarrollan un par de temas centrales en materia de reforma del sector público: primero, la estrategia de descentralización y participación ciudadana como eje central y eslabón inicial de la reorganización del Estado; en segundo lugar, se esbozan algunas transformaciones requeridas en el régimen de gestión del funcionariado público, elemento esencial para la transformación del *modus operandi* de la administración.

Por razones de espacio y recursos disponibles no se desarrollan en detalle muchas de las propuestas presentadas en este capítulo introductorio de las reformas institucionales. Además debe señalarse que, a efectos de lograr una visión integral de la reforma institucional sugerida, esta parte será complementada con otras dos áreas de nuestra propuesta: los capítulos relativos a gobernabilidad y a las reformas legales necesarias.

¿QUÉ SECTOR PÚBLICO TENEMOS HOY Y POR QUÉ NO SE HAN LOGRADO MAYORES AVANCES EN SU REFORMA?

Quizás una característica básica que explica en buena medida el funcionamiento del sector público contemporáneo en Venezuela es su tradicional **carencia de prioridades estratégicas para la intervención**. Cuando uno revisa la evolución del Estado en los últimos cincuenta años, se encuentra que éste se fue ocupando de un número creciente de actividades en la sociedad venezolana. No sólo observamos su presencia en las convencionales funciones de rectoría, regulación y financiamiento público, propias en diversa medida de la totalidad de los Estados en el mundo civilizado; sino una plétora de intervenciones en actividades de producción de bienes y prestación de servicios, muchos de los cuales suelen estar en manos del sector empresarial y/o de las organizaciones no-gubernamentales en otras partes del mundo desarrollado y en desarrollo.

Para ser más precisos, la verdad es que ello no fue sólo el resultado de un Estado incapaz de formular una visión estratégica que focalizara su intervención en lo prioritario (actividades de promoción so-

cial, desarrollo sustentable, garantizar el funcionamiento del Estado de Derecho, gobernabilidad democrática); también esto fue la consecuencia de un sector empresarial y una sociedad civil poco propensas a la innovación y a desarrollar actividades a riesgo propio. A ello vino a añadirse el efecto perverso de una renta petrolera mal orientada, que acostumbró a la mayoría de los actores sociales a que cualquier iniciativa contaba con alguna modalidad de subsidio, debilitando el desarrollo de capacidades de emprendimiento social y económico. Es por ello que cuando la capacidad fiscal del Estado venezolano se ha visto debilitada, las iniciativas empresariales y de la sociedad civil organizada también han tendido a resentirse, dada esa perversa estructura de incentivos.

Acompañando esa primera característica del Estado en Venezuela, encontramos una **estructura de las finanzas públicas que debilita la obligatoriedad de la rendición de cuentas** de los actores políticos y burocráticos frente a los ciudadanos. Nos referimos al hecho según el cual la renta petrolera como principal fuente de financiamiento del Estado brinda a éste un grado relativamente alto de independencia en su actuación respecto a los ciudadanos-contribuyentes. Esto ha permitido a aquellos actores desarrollar sus propias agendas de políticas públicas sin necesidad de otorgar demasiada consideración a las aspiraciones, necesidades y preferencias de los ciudadanos. Bajo semejante arreglo institucional, la sociedad venezolana pasa a estar a la merced de la buena o regular voluntad de políticos y burócratas de turno, quienes deciden cuáles o tales bienes públicos deben ser provistos.

Por si fuera poco, esta situación también abre mayores espacios para el ejercicio de “actividades de influencia” por parte de los grupos de interés mejor organizados, orientados a la búsqueda de rentas, privilegios y políticas públicas que los favorezcan. Ello es mucho más fácil en un arreglo institucional como el venezolano, en donde existen limitados mecanismos de salvaguarda del interés general. No es difícil inferir entonces que los grupos sociales con menor capacidad organizativa, recursos y acceso a los actores políticos y burocráticos pasan a segundo plano bajo tal *modus operandi* de los espacios para la toma de decisiones públicas.

Estos dos rasgos previamente descritos han conducido también en alguna medida a una **conformación no-inclusiva de la estructura de provisión de los bienes colectivos** en Venezuela, con un sesgo a priorizar políticas públicas, bienes y servicios que le dieran sustento al desarrollo de la actividad económica (financiamiento y divisas subsidiadas, exoneraciones fiscales, infraestructura de servicios, servicios públicos a bajo costo), así como a privilegiar implícitamente a los sectores sociales urbanos y formalizados en el acceso a servicios de salud y edu-

cación, seguridad social, vivienda y servicios urbanos, entre otros.¹ Naturalmente que resulta virtuosa la promoción de la actividad económica como función fundamental del Estado, siempre y cuando ello se haga en razonable equilibrio con la atención a sus otras funciones como la de promoción de la movilidad social y el acceso equitativo a servicios esenciales. El caso es que el Estado fue perdiendo capacidad económica para atender a los grupos sociales vulnerables, en la medida en que sus recursos relativamente escasos se orientaron a la función de promoción económica, típica de los llamados “Estados Desarrollistas” de los años 1960s y 1970s (extendida en el caso venezolano hasta bien entrados los años 1980s).

En cuarto lugar es pertinente referirnos al excesivo **centralismo en la provisión de programas y servicios públicos** que caracteriza al Estado venezolano. Ello es el resultado de una mezcla de factores, entre los que destacan la tradición ibérica de concentración de poder, la mencionada estructura de las finanzas públicas que descansa en fuentes de financiamiento también centralizadas (renta petrolera y aduanera, ISLR a las personas jurídicas y más recientemente el IVA), el desarrollo histórico de las estructuras de control en los partidos políticos nacionales, entre otros. Como se señala en el capítulo relativo a descentralización, si bien algunos de esos rasgos son estructurales (como es el caso de las finanzas públicas), eso no significa que no puedan generarse arreglos institucionales donde se confiera una considerable mayor responsabilidad en la gestión del gasto público y la implementación de políticas, programas y servicios a los gobiernos regionales y locales, en dirección a conformar una gestión más cercana al ciudadano.

En quinto lugar debemos referirnos a la **tendencia de la burocracia venezolana a concentrarse en sus propios objetivos e intereses**, lo cual terminó dando lugar a una desatención creciente de los requerimientos de la ciudadanía. En parte debido a la mezcla de centralismo y financiamiento independiente de los contribuyentes, en parte por la carencia de mecanismos de rendición de cuentas, lo cierto es que la mayoría de las organizaciones públicas venezolanas no enfrentan incentivos adecuados que las motiven a dar prioridad a sus usuarios en la provisión de servicios, aún existiendo derechos constitucionales consagrados en tal sentido. Carente de mecanismos que sancionen su falta de atención al ciudadano, el grueso de la burocracia venezolana funciona al margen de las prioridades de quienes deberían conformar su razón de ser.

1. Esto dio lugar a una estructura social bastante dualizada en cuanto a su acceso a los servicios públicos: por una parte, grupos sociales de estrato alto y medio con amplio acceso a servicios típicos de una sociedad moderna; por otra parte, estratos sociales de bajo poder adquisitivo que fueron crecientemente marginados en su acceso a servicios públicos, especialmente en la medida en que el Estado venezolano fue perdiendo capacidad fiscal para atender tantos requerimientos de esos diversos sectores.

Por último, sin que esto sea una lista exhaustiva para responder por qué no ha habido mayores progresos en materia de estructurar un sector público moderno que atienda con razonable equilibrio los objetivos de efectividad, equidad, rendición de cuentas e inclusión, también es necesario considerar que ha habido **fallas de diseño e implementación en las reformas**. Nos referimos al hecho cierto de que no han faltado intentos de transformación sistemática de la administración pública en Venezuela, entre las que vale destacar la dirigida por Allan Brewer-Carías durante el primer gobierno del Presidente Caldera y la propuesta por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), parcialmente instrumentada por el segundo gobierno del Presidente Pérez.

Sería excesivamente largo entrar a evaluar en detalle los múltiples factores que condicionaron esas fallas de diseño e implementación; sin embargo, entre ellos pueden identificarse elementos tales como los siguientes:

- *Dificultad de los reformadores para motivar a los actores políticos (partidos políticos, legisladores) a apoyar las reformas, en ausencia de beneficios claramente percibidos por estos para fortalecer su capital electoral y político.²*
- *Limitaciones en las estrategias de comunicación para explicar las ventajas esperadas, ganadores y perdedores, propuestas de compensación a afectados, etc., en los mensajes de reforma por parte de sus técnicos y/o diseñadores.*
- *Asimetrías de poder y de información entre los grupos involucrados en la reforma, donde los grupos directamente afectados (burócratas, políticos, contratistas) suelen estar mejor organizados y posicionados para resistir los procesos de cambio.*
- *Limitado involucramiento de las burocracias y poblaciones afectadas en los procesos de diseño e implementación de las reformas propuestas, lo cual pareciera hacerse especialmente para evadir los inevitables conflictos de intereses.*
- *Escaso uso de estrategias de movilización de actores de la sociedad civil (usuarios de servicios, ONGs, universidades, gremios profesionales) para apoyar el desarrollo de las reformas.*

² Se argumenta que hay que despolitizar las propuestas para hacerlas técnicamente coherentes, sin considerar que las reformas no son viables sin apoyo político importante.

- *Monopolización del diseño de las propuestas por grupos técnicos reducidos, usualmente reacios a incorporar a otros actores técnicos, políticos y burocráticos en la formulación de la estrategia de reforma. Esto puede ser recomendable sólo en una primera etapa de diseño inicial para procurar consistencia.*
- *Enfoque meramente administrativista y legalista de las reformas, sin considerar suficientemente si se están realmente transformando los valores e incentivos para que los diversos actores respondan en la dirección esperada por las reformas (por ejemplo, a valores tales como eficiencia, equidad y solidaridad, responsabilidad de rendir cuentas, transparencia, cooperación, etc.).*
- *Escasa consideración de los requerimientos de capacidad institucional para el desarrollo de la trayectoria esperada de la reforma (cuando ésta es realmente pre-concebida).*

OPCIONES Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA UNA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN VENEZUELA

Una revisión de la experiencia internacional y del conocimiento sistemático en materia de reformas del sector público (Peters, 1996; World Bank, 1997; Pollit & Bouckaert, 2000; Bresser-Pereira et al., 2004; Prats, 2005), pone en evidencia algunos de los retos fundamentales que podría enfrentar un país en desarrollo como Venezuela. Sin embargo, uno podría estar tentado a dejarse seducir por los éxitos relativos de los países más avanzados en esta materia (Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá, Suecia, Finlandia, etc.) y pasar mecánicamente a recomendar un salto cuántico y acelerado hacia los modelos de nueva gerencia pública y de gobernabilidad en redes. Es obvio que hay mucho que aprender de esas experiencias y hay líneas puntuales de reforma donde esos saltos son razonablemente posibles en el mediano plazo.

No obstante, la administración pública venezolana parece requerir todavía consolidar algunos de los elementos virtuosos del modelo tradicional de burocracia jerárquica (el llamado modelo weberiano), antes de transitar cabalmente los senderos de la nueva gestión pública y de la gobernabilidad en redes. Como advierte Peters (1996:7): “Para los regímenes en desarrollo y en transición, las demandas por mayor eficiencia económica en el sector público deben ser balanceadas con respecto a las necesidades de crear parte de la predictibilidad, universalidad y probidad asociada con la burocracia weberiana”.³

En otras palabras, no es posible proponer nuevos modelos de reforma sustentados en mayores grados de autonomía y discrecionalidad para los gerentes públicos sin un funcionamiento razonable de la institucionalidad que obligue a los funcionarios a atenerse a las reglas del Estado de Derecho, así como a mecanismos de evaluación y sanción frente al eventual incumplimiento de sus responsabilidades. De lo contrario, los riesgos de anarquía, coaliciones burocráticas y de desarrollo de agendas propias no compatibles con el interés colectivo pueden ser altos. Por consiguiente, la reforma del Estado debe necesariamente comenzar por transformar las reglas de gobernabilidad, antes de proceder con las reformas administrativas (Prats, 2005). Ese es uno de los grandes retos que confronta una reforma del sector público en un país como Venezuela, a objeto de impedir que la flexibilidad gerencial degenera en un tratamiento no equitativo de los ciudadanos en sus demandas por políticas, programas y servicios públicos.

TRANSFORMACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA FORTALECER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Un primer esfuerzo para una adecuada reforma del sector público hace imperativo transformar las reglas del juego y prácticas de funcionamiento del Estado, orientándolas hacia un sistema basado en los principios de la gobernabilidad democrática y de la inclusión social. Esto supone cuando menos que los cambios se orienten por lineamientos estratégicos que instrumenten instituciones tales como:

- *Mecanismos efectivos que permitan poner en práctica las salvaguardas de chequeo independiente y balance de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el sistema judicial, incluyendo la autonomía de actuación para órganos como las contralorías, fiscalías y defensorías de derechos ciudadanos en todos los niveles de gobierno.*
- *Espacios institucionalizados para la participación de la sociedad civil organizada en la evaluación de las opciones de política pública, incluyendo procesos de toma de decisiones consultadas, discutidas y negociadas abiertamente entre la mayor cantidad posible de interlocutores relevantes.*
- *Mecanismos que promuevan la transparencia y responsabilidad de rendir cuentas por parte de todos quienes asuman tareas de naturaleza colectiva (autoridades ejecutivas, legisladores, autoridades*

judiciales, líderes de partidos políticos, ONGs que administren servicios y programas públicos, contratistas de obras públicas, etc.), a objeto de que internalicen los costos y asuman abiertamente los efectos de sus decisiones.

- *Operar con el criterio prioritario de equidad e inclusión social en la formulación de políticas, así como en la implementación de programas y servicios de naturaleza colectiva. De este modo, se debe garantizar al máximo posible la igualdad de oportunidades y el respeto por la diversidad de aspiraciones, necesidades y preferencias de los ciudadanos. En ese sentido, en la actuación del sector público debe darse la mayor prioridad a la atención a las necesidades de los grupos sociales vulnerables.*

TRANSFORMACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA FORTALECER LA EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Evidentemente que una parte importante de las reformas del Estado siempre han sido motivadas por la intención de mejorar la efectividad y eficiencia en la gestión del sector público. En ese sentido, también se proponen aquí algunos lineamientos estratégicos que deberían guiar las transformaciones requeridas, tales como los que se mencionan a continuación. Para ello nos basamos tanto en las lecciones de la experiencia internacional (OECD, 2001, 2003, 2004 y 2005) como en reformas previas intentadas en Venezuela.

- *Focalización estratégica del Estado en actividades donde otros sectores no podrían hacerlo mejor (especialmente en acciones distributivas, garantizar el Estado de Derecho y promoción del desarrollo sustentable), así como mayor énfasis en las funciones de rectoría, regulación y financiamiento público. Esto supone una considerable menor presencia del sector público en la prestación directa de servicios y programas, los cuales pueden perfectamente ser delegados a la sociedad civil organizada, al sector empresarial y, en última instancia, a los gobiernos regionales y locales.*
- *Desarrollo de una cultura de responsividad de la administración pública, particularmente en lo que se refiere a operar en función del servicio al ciudadano. Esto supone hacer el máximo esfuerzo por responder con apropiada celeridad administrativa, así como desarrollar la flexibilidad y la adaptabilidad organizacional al cambio para ajustar los servicios a las necesidades, preferencias y aspiraciones de sus usuarios.*

- *Mecanismos de orientación al logro que promuevan la actuación eficiente del sector público a través de prácticas gerenciales, así como mediante sistemas de seguimiento, evaluación y promoción del buen desempeño de las organizaciones públicas y sus funcionarios.*
- *Creación de instancias de coordinación, con adecuados incentivos interorganizacionales, para la actuación cooperativa de las organizaciones públicas y sus funcionarios, ante el reconocimiento de las interdependencias de las políticas, programas y servicios públicos, en dirección a mejorar la efectividad en su provisión.⁴*
- *Reglas de disciplina fiscal que obliguen a los funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno no sólo a ser eficientes en el uso de los recursos financieros del Estado, sino también a ser responsables por las consecuencias de sus decisiones colectivas.⁵*

TRAYECTORIA GENERAL DE LAS REFORMAS

Por último es importante insistir en que las transformaciones del sector público deben prestar particular atención a los retos de diseño de la secuencia apropiada de las reformas, tratando en lo posible de pre-concebir una trayectoria razonable. En ese sentido, algunos criterios generales a seguir podrían ser los siguientes (World Bank, 2000; UN, 2001; Grindle, 2001):

- *Las reglas de gobernabilidad deben preceder las reformas administrativas y fiscales, toda vez que son aquellas las que conforman la estructura de incentivos adecuados para motivar las conductas organizacionales y de los funcionarios públicos en la dirección esperada.*
- *Se requiere fortalecer las instancias de cumplimiento legal y administrativo (enforcement) para hacer viable las reformas del sector público. De lo contrario se puede perder rápidamente confianza y legitimidad en las transformaciones en curso.*
- *La reforma del sistema de gestión del funcionariado público es prioritaria respecto a otras reformas administrativas, toda vez que el fortalecimiento del capital humano, su confianza y compromiso con las*

4 Los llamados "networks" y comunidades de política pública.

5 Esto es lo que técnicamente denominan los economistas internalizar los costos de las decisiones fiscales.

transformaciones son decisivas para su implementación efectiva.

- *Las reformas deben ir acompañadas de considerables esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades gerenciales y técnicas en el sector público, para lo cual es imperativo invertir cuantiosos recursos en entrenamiento.*
- *Las reformas institucionales deben tener un carácter gradual e incrementalista, reconociendo las limitaciones de conocimiento y necesidad de éxitos tempranos para hacer viables futuras transformaciones. Escoger casos de vitrina puede ser una táctica apropiada para focalizar los esfuerzos iniciales de la reforma y mostrar la viabilidad de las propuestas.*
- *Se requieren equipos humanos especializados para hacer seguimiento permanente a los resultados parciales de la reforma, a efectos de ir introduciendo los cambios oportunos en sus lineamientos para la implementación.*
- *Se requiere enviar permanentes señales de credibilidad de los líderes políticos y técnicos en su compromiso con las reformas, donde resulta fundamental una estrategia comunicacional que aporte confianza a los diferentes interlocutores involucrados (los llamados stakeholders).*

PROPUESTAS FUNDAMENTALES PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

A objeto de presentar en forma un poco más específica nuestras recomendaciones para la transformación institucional del sector público venezolano, se han dividido en tres grandes áreas las propuestas formuladas:

- a) Cambios en la macro-organización del sector público,*
- b) Reforma del sistema de gestión del funcionariado público (conocido internacionalmente como servicio civil), y*
- c) Desarrollo de un efectivo sistema de transparencia y rendición de cuentas.*

Esta tipología de presentación sigue de cerca algunas de las categorías y formas de clasificación funcional comúnmente utilizadas por organismos internacionales tales como ONU, OECD, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CLAD, entre otros, cuyas recomendaciones se pueden consultar en las referencias. Esto nos permite estar có-

modos al seguir esa estructura de presentación de nuestras propuestas de reforma institucional del sector público, respetando naturalmente las especificidades del caso venezolano.

Considerando todos esos factores, se ha procurado identificar en cada una de esas grandes áreas de reforma del sector público los siguientes elementos:

- *Los retos fundamentales que se enfrentan,*
- *Los principios y objetivos de política, así como de gestión pública que pueden guiar las transformaciones, y*
- *Algunas acciones sugeridas para hacer compatibles los retos a enfrentar con aquellos principios y objetivos de política pública.*

Para facilitar al lector el recorrido por las propuestas sugeridas en esta sección, el gráfico a continuación (pendiente) ilustra los distintos componentes o áreas de la reforma del sector público.

MACRO-ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Esta área comprende un conjunto infinito de componentes que van desde las funciones que le corresponde ejercer de forma medular al sector público (rectoría, regulación, financiamiento, provisión de bienes públicos, distribución y desarrollo social), pasando por las instancias y prácticas para hacer gobernable al sector público (asignación de competencias a diferentes organismos y niveles de gobierno, mecanismos de coordinación y resolución de conflictos), el desarrollo de una nueva cultura burocrática, hasta la concepción de la estructura organizacional y *modus operandi* del sector público. Obviamente sería imposible cubrir aquí todos esos elementos en detalle, de modo que presentamos sólo una ilustración esquemática del tipo de retos a enfrentar y acciones posibles a seguir, sin pretender que esto sea ni remotamente una lista exhaustiva. Se pueden consultar más detalles en las referencias relativas a Naciones Unidas, OECD, CLAD y Banco Mundial.

ALGUNOS DE LOS RETOS FUNDAMENTALES QUE ENFRENTA EL SECTOR PÚBLICO VENEZOLANO EN ESTE ÁMBITO DE REFORMAS PUEDEN SER IDENTIFICADOS:

- *Necesidad de desarrollar estructuras y procesos de gestión que sean acordes con la nueva visión estratégica atribuida al sector público en esta propuesta (más rectoría, más focalización), así como con los valores mencionados de equidad, orientación al desempeño, responsividad y rendición de cuentas, que deben guiar la actuación del Estado.*

- *Dilemas en el desarrollo de una nueva cultura burocrática: se trata de responder a cómo introducir valores e incentivos que resuelvan las necesidades de jerarquización en las organizaciones públicas (tipos de liderazgo, sujeción a reglas) versus sus requerimientos de flexibilidad para los funcionarios en la gestión (facilitando la adaptación y capacidad de respuesta frente al cambio).*
- *Riesgos de fallas de coordinación ante la esperada descentralización funcional y territorial creciente de los sectores públicos en el mundo, a lo cual tarde o temprano no podrá escapar el Estado venezolano.*
- *Riesgos de pérdida de control de gestión ante aumentos de la autonomía delegada a los diversos actores responsables de lo público (gobiernos subnacionales, organizaciones del tercer sector, empresas contratistas, etc.).*

PARA ENFRENTAR ESTOS RETOS SUGERIMOS RECURRIR A LOS SIGUIENTES

PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS DE REFORMA:

- *Dotación al sector público de incentivos al buen desempeño, tanto para las organizaciones como para sus funcionarios.*
- *Delegación de autonomía efectiva de gestión a las organizaciones públicas para que estas puedan tomar medidas conducentes a la eficiencia técnica y asignativa.*
- *Promoción de la diversidad organizacional en la provisión de bienes y servicios de naturaleza colectiva; esto supone incorporar nuevos actores tanto al interior del sector público como sectores de la sociedad civil organizada y del mundo empresarial.*
- *Equilibrio entre la requerida especialización organizacional y el reconocimiento de la interdependencia de las organizaciones y actividades para el logro esperado de muchas acciones colectivas, mediante el uso intensivo de la coordinación como mecanismo de actuación pública.*
- *Internalización creciente por parte de las autoridades públicas del valor de la responsabilidad de rendir cuentas (accountability) a los ciudadanos.*

ALGUNAS MEDIDAS GENERALES SUGERIDAS PARA ENFRENTAR AQUELLOS RETOS EN CONCORDANCIA CON NUESTROS PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS DE REFORMA EN ESTA MATERIA PUEDEN ENUNCIARSE:

Creación de instancias de coordinación y gobernabilidad democrática:

- *Combinación balanceada de ministerios y gabinetes ministeriales (secretarios y ministros coordinadores), que le impriman mayor celeridad y coordinación a la actuación del ejecutivo nacional.*
- *La mayor representatividad sectorial necesaria en esa macro-estructura ejecutiva se podría manejar a través de los gabinetes ministeriales, complementada con un sistema de participación puntual de secretarios sectoriales en el gabinete presidencial (llamados a participar sólo cuando el tema lo amerite).*
- *Los gabinetes ministeriales deben tener una estructura corporativa altamente profesionalizada, que integre distintas perspectivas sectoriales, afine requerimientos de implementación con los equipos estratégicos de los ministerios sectoriales y consolide diferentes tareas de evaluación.*
- *Creación de distintas unidades estratégicas en los ministerios, a cargo de la formulación y seguimiento, así como evaluación y control de sus respectivas políticas, programas y servicios públicos.*
- *Separación progresiva de las unidades estratégicas e instancias de evaluación de las unidades de gestión de políticas, programas y servicios públicos, a efectos de imprimir más chequeo y equilibrio (check-and-balance) en la actuación pública.*

Descentralización progresiva para los organismos autónomos:

- *Introducción gradual de modificaciones en la definición del estatus legal de los organismos autónomos, para lograr un mayor balance entre autonomía delegada y control de la gestión de esas instancias.*
- *Implementación incremental de sistemas más integrales y exigentes de rendición de cuentas, comenzando por organismos donde la medición de desempeño sea más cuantificable (especialmente en cuanto a costo-efectividad de los programas y servicios).*
- *Obligatoriedad progresiva de la coordinación de los institutos autónomos con otras instancias del subsistema de órganos autónomos de la administración pública, a*

efectos de lograr una actuación más interrelacionada en la atención de sus programas y/o servicios.

*Descentralización territorial gradual y programada:*⁶

- *Construcción progresiva de un sistema de relaciones intergubernamentales que combine de forma explícita las funciones exclusivas y concurrentes que le corresponde ejercer a cada nivel de gobierno en cada una de las competencias sujetas a descentralización (federalismo cooperativo basado en redes intergubernamentales).*
- *Programa de transferencia gradual y acotada en el tiempo de importantes competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales (programas sociales, salud, educación, cultura y deportes, desarrollo urbano, vivienda, servicios de infraestructura, seguridad personal, programas ambientales, entre otros sectores descentralizables).*
- *Dotación de nuevas fuentes propias de financiamiento para los gobiernos regionales.*
- *Simplificación y reestructuración de las transferencias fiscales intergubernamentales para el financiamiento de los gobiernos regionales y locales, en búsqueda de una combinación más equilibrada de autonomía y rendición de cuentas.*
- *Programa nacional de fortalecimiento de capacidades institucionales para todos los niveles de gobierno en el manejo de un sistema descentralizado de relaciones intergubernamentales, que les permita operar como redes de actuación cooperativa.*
- *Creación de instancias de coordinación intergubernamental para incrementar la efectividad de la actuación del sector público.*

Fortalecimiento de las funciones reguladoras del Estado:

Siguiendo las mejores prácticas identificadas por la OECD (2000, 2003), recomendamos:

- *Creación de instancias de “governabilidad reguladora” que controlen y hagan seguimiento a la actuación individual de cada agencia reguladora, así como al sistema de regulación en su conjunto, a efectos de promover su efectividad, calidad y coherencia.*

⁶ Esta sección será ampliada en el capítulo relativo a descentralización.

- *Implementación de programas de análisis de las regulaciones, mediante evaluación ex ante de sus posibles efectos: por ejemplo, se podría aplicar la práctica común en otros países de las llamadas listas de chequeo (check-list) con preguntas básicas a responder previo a la discusión, diseño e implementación de nuevas regulaciones.*
- *Someter cada normativa reguladora a consulta pública y abierta entre los interlocutores relevantes (incluyendo legislación, reglamentos y lineamientos operativos).*
- *Creación de instancias de participación de las partes interesadas en la discusión para la toma de decisiones, en dirección a blindar las agencias reguladoras de presiones ocultas y actividades de influencia por parte de los grupos de interés.*

Nuevas modalidades de operar lo público:

- *Mayor utilización del sector empresarial y del tercer sector (tercerización) en la provisión de bienes y servicios de naturaleza colectiva. Ello es posible utilizando tanto la delegación directa como alianzas estratégicas para la provisión conjunta de bienes y servicios de naturaleza colectiva.*
- *Uso progresivo e incremental de mecanismos de cuasimercado en el sector público tales como los contratos de gestión para la provisión de servicios, vouchers entregados a los ciudadanos para acceder a servicios de educación, salud, vivienda, entre otros actualmente utilizados en países desarrollados y en desarrollo.*

SISTEMA DE GESTIÓN DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO

Este sistema incluye todas las funciones de selección, desarrollo de carrera, entrenamiento, remuneración, evaluación y despido de los recursos humanos en el sector público (Echevarría, 2001). Al igual que en el área anterior, se han identificado los retos fundamentales, principios rectores y objetivos de la reforma, así como algunas medidas generales sugeridas en nuestra propuesta. La presentación esbozada en este capítulo es escueta, toda vez que hemos dedicado todo un capítulo separado a este tema, dada su gran importancia estratégica.

RETOS FUNDAMENTALES QUE ENFRENTA ESTA ÁREA DE REFORMA:

- *Necesidad de equilibrio entre los principios de disciplina jerárquica (burocracia weberiana) y de*

flexibilidad gerencial en las reglas para el funcionariado público.

- *Combinación de un subsistema tradicional basado en carrera (para darle continuidad al funcionamiento del sector público y proteger el sentido de grupo) con un subsistema basado en llamados abiertos a posiciones (para hacer más competitivo el ingreso al sector, atrayendo talentos técnicos y gerenciales con atributos no disponibles para su transferencia al interior de la administración pública).*

- *Mayor flexibilidad respecto a la estabilidad laboral garantizada en los puestos públicos versus cierto grado de continuidad requerida para el funcionamiento del sector público.*

PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS GENERALES DE LA REFORMA:

- *Profesionalización permanente de los funcionarios públicos (formación especializada en asuntos públicos).*

- *Autonomía relativa para la actuación de los funcionarios públicos (libertad para tomar decisiones imparciales en función del interés colectivo y no guiadas exclusivamente por agendas políticas).*

- *Alineación de la actuación de los funcionarios con objetivos organizacionales pre-establecidos, que se constituyan en guía para la promoción del buen desempeño.*

- *Meritocracia basada en criterios explícitos y abiertos.*

- *Deshomologación laboral (diferencias por profesiones, regiones, etc.).*

- *Estabilidad laboral asociada al desempeño, garantizando procesos no-arbitrarios de evaluación, promoción y despido.*

- *Accountability y transparencia en la actuación de los funcionarios públicos.*

- *Remoción regular inmediata de personal sólo para cargos de confianza.*

- *Estabilidad laboral no-garantizada y sujeta a desempeño, mediante la utilización de contratos renovables de mediana duración.*

- *Establecimiento por parte del nivel central sólo de principios rectores y lineamientos estratégicos sobre la gestión del funcionariado público, delegando a las organizaciones públicas mayor flexibilidad para la gerencia de sus recursos humanos.*
- *Mecanismos abiertos de selección y de desarrollo basados en méritos.*
- *Entrenamiento continuo (formal, de extensión y mediante experiencias sistematizadas).*
- *Evaluación de desempeño e incentivos (pagos por desempeño, ascensos, etc.).*
- *Aplicación del régimen laboral general (Ley del Trabajo) para trabajadores tales como secretarías, oficinistas, mensajeros, chóferes, obreros.*
- *Utilización de servicios externos de contratación de personal para ciertas áreas (seguridad general, limpieza, mantenimiento general, informática, etc.).*
- *Régimen salarial diferenciado según tipo de profesión, ubicación geográfica, etc.*
- *Combinación de remuneración fija con pago por desempeño para ciertas posiciones públicas (ejecutivos, gerencia media, profesionales difíciles de retener).*

Una pieza central de las reformas propuestas para el régimen de funcionariado público consiste en la introducción incremental de un sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos. Este sistema debería estar basado en objetivos preestablecidos en la negociación anual entre autoridades y empleados del Estado, dados unos lineamientos generales establecidos tanto por la legislación como por los planes de cada organización pública. Más temprano que tarde, este sistema podría permitir "rankear" el desempeño de esos empleados (superior, medio, inferior), a efectos de evaluar su carrera administrativa y remunerar mejor los de mayor desempeño.

Asimismo, consideramos recomendable el desarrollo de un subsistema separado para los ejecutivos potenciales del sector público; por ejemplo, mediante un sistema de identificación temprana y formación anticipada de líderes (el cual esté conectado al desempeño en los niveles bajos y medios de la carrera administrativa). Naturalmente, estas posiciones de mayor responsabilidad ameritan diferencias salariales e incentivos orientados al logro. En este caso parece pertinente recurrir a un régimen laboral basado más en contratos de desempeño.