



GACETA LABORAL

Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines

CIELDA

Vol. 22

1/2016

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,

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).

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

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).

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

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.

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

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.

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.

