

Hacia la gerencia pública en Venezuela: el caso de la administración tributaria

Haydée Ochoa Henríquez y
Teresa Gamboa Cáceres*

ESTE ARTICULO EXPLORA LA EMERGENCIA DEL MODELO DE LA GERENCIA PUBLICA EN VENEZUELA, ANALIZANDO EL CASO ESPECIFICO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA, EL CUAL EVIDENCIA LA APLICACION SELECTIVA EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA. COMO RASGOS BASICOS DE DICHO PARADIGMA SE IDENTIFICAN: LA FLEXIBILIZACION ORGANIZATIVA, LA APLICACION DE CRITERIOS MERITOCRATICOS EN LA GESTION DE PERSONAL Y EL DESARROLLO DE NUEVAS FORMAS DE RELACION DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL. CONSIDERA QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE VINCULA ESTRECHAMENTE CON LA POLITICA ECONOMICA, LA CUAL EXIGE PROFUNDAS REFORMAS TRIBUTARIAS.

Introducción

Teniendo como escenario una profunda crisis en todos los órdenes, recurrimos desde inicios de los años ochentas en nuestro país, al uso cada

vez mayor del término “gerencia pública” para dar cuenta del nuevo tipo de administración pública que debería poner en práctica un Estado moderno. La importancia que se ha dado a este planteamiento es tal, que ha sido presentado en los programas de gobierno

* Haydée Ochoa Henríquez es investigadora del Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Maracaibo. Doctorado en Estudios del Desarrollo en el Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la Universidad Central de Venezuela. Es miembro del Comité Coordinador de la Maestría en Gerencia Pública. Asesora del Consejo Nacional de Universidades para la evaluación de posgrados. Profesora-Investigadora. Ponente en congresos nacionales e internacionales y autora de

numerosos artículos sobre empresas públicas y modernización de la gestión pública.

Teresa Gamboa Cáceres es investigadora del Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Maracaibo. Maestría en Evaluación de la Gestión de Empresas Públicas y aspirante al doctorado en Ciencias Políticas. Profesora-Investigadora. Ponente en congresos nacionales e internacionales y autora de diversos artículos sobre relaciones laborales y gestión pública.

de los candidatos presidenciales durante los procesos electorales, desde fines de la década pasada.

La gerencia pública es, según algunos autores, un nuevo paradigma de reforma de la administración pública que está avanzando en muchos países y que tiene profundas diferencias con el paradigma aún dominante, tanto en sus características como en su estrategia de aplicación.

Nos proponemos en este trabajo explorar la presencia de tal modelo en Venezuela, tanto en el ámbito de propuestas de reforma como de aplicación, con una perspectiva explicativa. La hipótesis que manejamos se centra en la vinculación del paradigma de la gerencia pública con la reestructuración económica que promueve el Estado, en cuyo contexto se debilitan los modelos gerenciales dirigidos a profundizar la democracia.

Estudiamos las propuestas de reforma y nos detenemos en el caso particular de la modernización de la administración tributaria, espacio del aparato público en el cual, a nuestro juicio, ha tenido un mayor avance la implantación del paradigma de la gerencia pública.

Acerca del paradigma de la gerencia pública

Partimos de la base de que la gerencia pública, al igual que la administración pública, es un fenómeno social estrechamente subordinado a la políti-

ca pública, a la cual debe dar cuenta, aunque a través de un proceso complejo. Por una parte, como bien lo ha revelado la política pública, la administración incide en la política formulada, modificándola de hecho, aunque conservando su relación de dependencia; y por otra parte, en determinados períodos la administración adquiere un desarrollo autónomo que dificulta profundamente su transformación para adecuarla a la política.

Tales períodos son, a nuestro juicio, temporales, ya que en definitiva tarde o temprano se producen en la administración pública las transformaciones necesarias para la aplicación de la política pública.

Vale destacar que los aportes tecnológicos a este proceso, se realizan tanto por la ciencia política como por la llamada ciencia administrativa.

El paradigma de la gerencia pública constituye una de estas contribuciones, dirigida a superar las viejas propuestas fundamentadas en la racionalidad normativa *weberiana* y en la práctica administrativa pública; esta última ha estado soportada en el clientelismo y en el crecimiento del gasto público, lesionando profundamente la racionalidad legal, pero favoreciendo la política económica orientada al consumo interno y en general, la política del Estado de Bienestar, cuya versión latinoamericana es el llamado Estado Populista.

Las propuestas de transformación de la administración pública bajo el paradigma de la gerencia o gestión

pública, se inician en Estados Unidos y Gran Bretaña a partir de la elección de gobiernos conservadores, como una manera de fomentar la reducción de costos y la búsqueda de eficiencia, su ejecución tiene lugar en el marco de: 1) transformaciones de la política económica del Estado, dirigidas a la conformación de una economía neoliberal, cuyos ejes fundamentales son la producción para la exportación y el liderazgo de la empresa privada; y 2) crisis del modelo de administración pública puesto en práctica para atender la política del *Welfare State*, el cual además de tener profundas limitaciones para atender la nueva política, se había desviado de las necesidades para las cuales fue creado, siendo objeto de profundas críticas y señalado como causa de la crisis fiscal.

Al paradigma de la gerencia pública se le asigna como propósito fundamental la búsqueda de eficiencia del aparato público, con una connotación técnica neutral que oculta su carácter político. Algunos autores latinoamericanos agregan el propósito de democratización, de modo que hay más de un modelo de gerencia pública; al menos el que ignora los problemas de la democracia, influenciado por la administración privada, llamado según Abruicio, modelo gerencial puro y el que incorpora aspiraciones democráticas, denominado paradigma post-burocrático.

Es importante acotar, que para el modelo de la gerencia pública la eficiencia no está en la simple reducción de estructuras y de personal, sino tam-

bién en la práctica que caracterizó a la mayoría de los países de América Latina a comienzos de los noventas, muchas veces en nombre de la gerencia pública.

El logro de la eficiencia económica exige una transformación de los procesos administrativos, dirigida a incrementar la productividad del trabajo como fuente de racionalización y de legitimación, para dar respuesta a las políticas estatales neoliberales.

Los planteamientos del paradigma de la gerencia pública tienen, a nuestro juicio, tres ejes fundamentales:

- 1) Pretende superar la rigidez propia del paradigma *weberiano*, por lo cual tiene como direccionalidad la flexibilización organizativa.
- 2) Apunta a transformar la gestión de personal, basada hasta ahora en el clientelismo y la antigüedad, por lo cual la cuestión central de las propuestas es la aplicación del principio meritocrático y de la flexibilidad; la meritocracia insiste en algunos casos en los planteamientos *weberianos* y los de la disciplina administrativa, contemplados formalmente en los proyectos de reforma, pero que en la práctica han tenido poca aplicabilidad.
- 3) Las propuestas del paradigma de la gerencia pública se dirige a modificar las relaciones del aparato público con la sociedad civil, caracterizadas en el viejo modelo por prácticas clientelares, aunque en el plano formal suponían exigen-

cias de legalidad, válidas solamente para quienes no tienen acceso a las estructuras de poder.

La flexibilización y la meritocracia inciden directamente en la productividad del trabajo en un medio dinámico, complejo e incierto; la cual es condición necesaria para incrementar la eficiencia que no se garantiza con la simple reducción de personal; además, constituye una importante fuente de legitimación. Por su parte, las nuevas relaciones de la administración pública con los ciudadanos tienen como principal propósito la legitimación, más allá del discurso sobre la democracia y de las aspiraciones de muchos sectores en este sentido, a la vez que contribuyen a mejorar la eficiencia. Veamos algunas cuestiones acerca de estos tres ejes.

La rigidez propia del viejo paradigma, limita “el papel de los directivos públicos a una ejecución programada de políticas bien definidas. No considera los problemas de adaptar políticas y organizaciones a los cambios del entorno”; es decir, el viejo modelo obstaculiza respuestas adecuadas a los problemas que genera un medio altamente dinámico e incierto.

La rigidez es además, siguiendo a Crozier, ajena a la innovación que caracteriza al actual ciclo de producción; se requiere “toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad... La fragmentación y subordinación que im-

plica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación”.

El nuevo modelo, dice Kliskberg, “se orienta a la constitución de organizaciones acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal altamente estructurados que constituían el núcleo central del paradigma antiguo. Se trabaja con organizaciones estructuradas de manera ambigua que deliberadamente dejan sin definir problemas de jerarquía y de vinculaciones organizacionales, para dar mayor plasticidad a la organización”.

La flexibilización es un principio que atraviesa todos los procesos administrativos en el nuevo paradigma de la administración pública, pero la flexibilidad organizativa ocupa un lugar relevante como fuente de eficiencia, es decir, la superación de la organización vertical y horizontal, propia tanto de la llamada administración científica *tayloriana* y *fayolista*, como de las propuestas *weberianas*; la flexibilidad rompe con la clásica pirámide verticalmente concentradora de poder en la cúpula, con varios niveles de dirección y horizontalmente dividida en departamentos y cargos especializados, lo que se conoce como la extrema división del trabajo, prevista en manuales de normas y procedimientos y en baremos o tabuladores de cargos que aún constituyen la guía fundamental de la acción administrativa.

En función de la flexibilización desde el punto de vista organizativo, el

paradigma de la gerencia pública ha incorporado:

- a. La concesión de mayor autonomía a las unidades gubernamentales, así como a lo interno de ellas con lo cual se reducen de hecho niveles jerárquicos. En atención a esto se propone el traslado de funciones a través de la llamada descentralización administrativa y la descentralización político-territorial. Se produce un fortalecimiento de la separación de formulación y ejecución de políticas, donde la primera continúa centralizada y la segunda se traslada a otras instituciones o a niveles político-territoriales subnacionales del Estado. Entre las funciones que se trasladan a los niveles operativos, se encuentra la gestión de personal.
- b. La creación de estructuras organizativas planas y ambiguas donde se minimizan los niveles jerárquicos y la especialización "con el propósito explícito de erradicar aquellos problemas de jerarquías y vínculos de subordinación, que obstaculizan la mayor y más efectiva movilidad organizacional". Según Crozier, "la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema, ya no es aceptada por los ciudadanos y empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable". Las estructuras planas facilitan la consideración de variables políticas, sociológicas y

culturales (especialmente las primeras) que actúan en la realidad y que la organización rígida desconoce, las cuales según Kliskberg es necesario tomar en cuenta en las actuales condiciones de complejidad.

- c. La simplificación de procesos, propuesta de la reingeniería, extensible a la administración estatal según algunos autores es otro aspecto que se incorpora en las reformas administrativas. Según Crozier "... la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y los procesos".

La flexibilización pasa entonces por la realización de cambios en la organización del aparato público para superar las propuestas *weberianas* y de los clásicos de la administración, consideradas válidas tanto para la administración privada como para la pública. Pero no se trata de planteamientos nuevos, son viejas propuestas surgidas en períodos de crisis, pero con muy pocas posibilidades de aplicación. Tal como dicen Hammer y Champy, refiriéndose al sector privado, donde también avanzan estas propuestas: "... las viejas maneras de negociar, la división del trabajo sobre la cual las compañías se han organizado desde que Adam Smith sentó el principio, sencillamente no funcionan ya. Súbitamente nos encontramos en

un mundo distinto”; es decir, son las nuevas condiciones las que exigen la aplicación de criterios gerenciales renovados.

Otra característica relevante del paradigma de la gerencia pública la constituye la transformación de la gestión de personal en dos sentidos fundamentales: la flexibilización laboral y la aplicación como principio básico de la meritocracia en los procesos de selección, evaluación, ascenso, remuneración, capacitación y permanencia en el cargo; sin embargo, a diferencia del viejo modelo en el cual el mérito estaba asociado al cumplimiento de la ley, en el nuevo paradigma el mérito viene dado por los niveles de productividad del funcionario. En cuanto a la flexibilidad en la gestión de personal, pasa por la reducción de personal fijo y la incorporación de funcionarios contratados bajo modalidades que faciliten el despido y la movilidad del personal intra e inter organizaciones, incluso entre sector público y privado; la flexibilidad del mercado laboral lesiona gravemente la estabilidad en el trabajo, y la movilidad permite diversificar la capacitación, actuando además como mecanismo de ideologización hacia la economía de mercado.

Se plantea además la sustitución del control del personal por “un programa de carácter diferenciado, que contenga temas como la motivación, la participación, la relación entre el mercado de trabajo privado y el público, el desarrollo planificado y continuo de los recursos humanos, etc.”. Especial

atención ocupa en el paradigma de la gerencia pública la capacitación para la nueva cultura; al respecto dice Crozier: “el entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural... Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base *ad hoc* y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado”.

Muchos de los actuales planteamientos y avances respecto a la reforma de la gestión de personal con perspectiva gerencial pública, son viejos e incluso aparecen plasmados en las normativas respectivas, pero en la práctica han seguido caminos opuestos. Así, por ejemplo, la selección del funcionario público es formalmente, en la mayor parte de los países un proceso meritocrático; sin embargo, en la práctica está orientada por criterios clientelares. Entre los cambios que se destacan en las propuestas actuales se encuentra la estabilidad vinculada a la eficiencia, mientras en el viejo paradigma estaba relacionada con la antigüedad del funcionario.

Otra característica del paradigma de la gerencia pública la constituye una nueva forma de relación de la administración pública con los ciudadanos, para superar las viejas propuestas fundamentadas en el formalismo y las relaciones reales cuya base la constituye el clientelismo. Para algunos, las nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil deben ser el objetivo de la

modernización de la administración pública, a fin de dar solución a la crisis de legitimidad del Estado; en tal sentido señala Cabrero: “en este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo, la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten”.

A nuestro juicio las nuevas relaciones Estado-sociedad que plantea el paradigma de la gerencia pública, tienen como objetivo legitimar la modernización administrativa, la cual en definitiva busca la eficiencia de una nueva política, determinada en gran medida por la reestructuración económica que el Estado promueve. De hecho, algunos autores plantean que la participación ciudadana es un requisito para la eficiencia.

Los elementos más relevantes que forman parte de las nuevas relaciones Estado-sociedad en el ámbito de la gerencia pública, son básicamente: el *marketing*, la negociación y la participación ciudadana.

a. Con el uso de la estrategia de *marketing* para sustituir las relaciones basadas exclusivamente en la potestad legal, el paradigma de la gerencia pública incorpora abiertamente medios que hasta hace poco estaban indicados funda-

mentalmente para el sector privado. A través del *marketing*, la ley y en general la política estatal no sólo se divulgan, sino que también se “venden”, con lo cual se busca la legitimación y en consecuencia, aportes al objetivo primordial del nuevo paradigma: la eficiencia. Los objetivos del *marketing* público están ligados según Laufer y Burlaud (1989, 243) a la imagen de la organización, a la satisfacción de los usuarios del servicio público y a la modificación de conductas, por lo cual señalan: “cada vez con más frecuencia, la administración intenta incidir sobre los comportamientos sociales cuyos efectos colectivos son importantes”. Las principales estrategias de *marketing* incorporadas por el paradigma de la gerencia pública son:

- la atención por contacto directo que sustituye el esquema burocrático del anonimato,
 - la comunicación a través de la publicidad e información institucional.
- b. La negociación también es otra forma de sustituir el esquema de imposición legal. Según Laufer y Burlaud: “los enfrentamientos entre administrados y administraciones tienden a multiplicarse. Con el fin de remediar esta nueva situación de hecho, convendría pasar de una administración de mando, dotada de un potencial de coerción, a una administración de ne-

gociación”, es decir, buscar acuerdos entre el Estado y los ciudadanos, alejándose de la simple exigencia del cumplimiento de la ley.

- c. La participación ciudadana ocupa un lugar importante en el nuevo paradigma de la administración pública. A diferencia de la participación social (organizaciones civiles para la defensa de sus intereses sociales) la participación ciudadana supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en la administración del Estado, en una relación que trascienda la obtención de recursos. Es útil señalar que el concepto de ciudadano “se basa en la idea de que la sociedad se compone de una masa de individuos iguales en última instancia”, concepto que oculta la división de clases sociales con distintas posibilidades de relación con el Estado. De allí que la participación “sólo puede ser realizada como una práctica diferencial”. Por otra parte, nuestra tesis es que la participación está adquiriendo importancia más como instrumento de búsqueda de eficiencia del Estado neoliberal viabilizando la ejecución de políticas a través de la concertación, y no como vía para la democratización, sin negar esta última posibilidad. Según Cunill se pueden distinguir tres tipos de participación ciudadana: consultiva o asesora, en la ejecución y resolutive o fiscalizadora. Los dos primeros tipos de participación han
- tenido poco potencial para modificar la estructura de poder; la última, aunque trasciende los objetivos de legitimación, ha tenido posibilidades limitadas; se trata de un tipo de participación que requiere ser impulsada desde la propia sociedad.
- d. Otro cambio en las relaciones de la administración pública con los ciudadanos, promovido por el paradigma de la gerencia pública, se encuentra en la mediación del sector privado. Según Metcalfe y Richards (1989, 229): “la estrategia de eficiencia no es un fenómeno aislado. Forma parte de una visión más amplia de la economía y de la sociedad y de una estrategia radical de cambio cultural e institucional que tiene por objeto dar una mayor libertad a la iniciativa privada, ampliar el ámbito de elección individual, ampliar la eficiencia de las fuerzas del mercado y depender más del esfuerzo individual frente a los cuidados del Estado niñera”. En consecuencia, entre el Estado y los ciudadanos median empresas privadas que se contratan para prestar algunos servicios, conservando el Estado la responsabilidad, a diferencia de la privatización por la venta de la propiedad. Según los autores mencionados “en lugar de que las administraciones públicas produzcan los servicios ellas mismas con su propio personal, contratan con proveedores privados la provisión del servicio... la administración es-

pecifica lo que quiere, pero contrata el trabajo al exterior en régimen comercial. Se trata de una estrategia vieja, usada discrecionalmente hasta la década pasada; se argumenta que es una alternativa que ahorra costos y presenta grandes atractivos como vía para la reducción de funcionarios públicos. Sin embargo, obedece más a la necesidad de apoyar el nuevo modelo económico y con ello legitimar al sector privado, antes que responder a los requerimientos de eficiencia pública, en tanto muchas veces la contratación privada resulta más costosa".

- e. La búsqueda de ingresos no basados en impuestos, entre ellos el cobro de cuotas o tasas como retribución total o parcial por el servicio prestado es otro aspecto del paradigma de la gerencia pública que modifica las relaciones del Estado con la sociedad. En este sentido se apela a la necesidad de eficiencia y de superación del populismo, ante las restricciones impuestas por la crisis fiscal.

Es necesario destacar dos últimas cuestiones en relación al paradigma de la gerencia pública. La primera es la modernización de los sistemas de información como soporte básico para la aplicación de las reformas; como afirma Castells: "en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos ..., etc.), que hace posible la globalización. La informacionalización de la sociedad, a par-

tir de la revolución tecnológica que se constituye como nuevo paradigma operativo en la década de los setentas, es la base de la globalización de la economía... un sistema económico articulado globalmente, funcionando con reglas cada vez más homogéneas entre las empresas y territorios que lo constituyen".

Y la segunda cuestión a destacar respecto al paradigma de la gerencia pública es el uso de la estrategia selectiva en la implantación de la reforma; en vez de intentar el cambio total de la gestión estatal, se pasa a una estrategia deliberada de selección de áreas o aspectos especiales a modificar. Al respecto dice Kliskberg: "el punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto; si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el esfuerzo reformista". Es muy importante tener presente este aspecto de la reforma para entender el avance del paradigma de la gerencia pública en la práctica.

Contexto en que se inserta el paradigma de la gerencia pública en Venezuela

En Venezuela comienza a penetrar sistemáticamente el modelo de la gerencia pública a mediados de los ochentas, con un papel importante del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. La

Comisión para la Reforma del Estado, COPRE, fue constituida con la finalidad expresa de elaborar un proyecto de reforma del Estado dirigido al logro de cambios "en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente en Venezuela". La COPRE incorpora el concepto de gerencia pública en sus propuestas de reforma administrativa.

A mediados de los ochentas existían fuertes presiones para que se diera una salida neoliberal a la fuerte crisis en la cual se encontraba el país: a) externas de los organismos multilaterales, vinculadas al refinanciamiento de la deuda y a la concesión de nuevos préstamos; y b) presiones internas, de diversos sectores sociales, particularmente los económicos y los intelectuales de pensamiento tecnocrático.

La situación de crisis a mediados de los ochentas, ha sido caracterizada por Armando Córdova como de "... notorio entramamiento del crecimiento, ...incapacidad del gasto público para poner en movimiento el cuerpo económico estancado, ... elevada deuda externa pública y privada, ... pérdida de confianza en las posibilidades inmediatas y futuras de nuestra economía, la cual en unión de otros factores internos y externos, incidió negativamente sobre la estabilidad del signo monetario".

A esta situación se agrega que en el contexto de avances democráticos en América Latina, la democracia ve-

nezolana da muestras de un profundo deterioro, expresado en su incapacidad para resolver los graves problemas de pobreza, corrupción, inseguridad física y en general, exclusión de gran parte de la población del disfrute de los recursos fiscales.

Por otra parte, el modelo de administración pública dominante, soportado en el crecimiento del gasto público, producto de la necesidad de promover la economía para el consumo interno y favorecer la democracia, era objeto de fuertes críticas por considerarse ineficiente. Las principales evidencias eran: los efectos negativos en la rentabilidad de gran parte de las empresas públicas, espacio más importante del aparato público; la escasa recaudación impositiva y el deterioro de los servicios públicos.

Pero además, objetivamente el modelo presentaba serios obstáculos financieros para dar respuesta a las exigencias de los distintos sectores sociales, especialmente a las demandas de bienestar social, que fueron las primeras en sufrir recortes a raíz de la crisis fiscal.

En este contexto penetran sistemáticamente los criterios y estrategias del paradigma de la gerencia pública en las propuestas de reforma realizadas desde las instancias del gobierno que de una u otra forma tenían responsabilidades de modernización administrativa. La COPRE pone énfasis en la necesidad de eficiencia del aparato estatal y de democratización, al afirmar que: "es un proyecto que implica la

redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los actores sociales". Asimismo, es evidente la incorporación de la estrategia selectiva, rompiendo con las viejas propuestas de reforma global; en tal sentido la COPRE señala que su concepción ha llevado "a una estrategia de carácter selectivo centrada en aquellos 'nudos' problemáticos de la sociedad, en los cuales es posible concitar el interés de los sectores dirigentes del espíritu reformador y movilizar fuerzas sociales que apoyen la dinámica transformadora".

El modelo penetra también en los procesos de capacitación sobre la administración pública, tanto en las universidades como en las instancias responsables de la formación en el aparato público; la idea de la creación del Instituto de Alta Gerencia Pública surge en este período, en el marco de un proyecto mayor de profesionalización de la alta dirección. La capacitación contribuye a crear las condiciones subjetivas de implantación del paradigma de la gerencia pública, hasta el punto que dicha noción tiende a desplazar hoy en día al concepto administración pública.

En términos de aplicación, el paradigma de la gerencia pública avanza claramente a fines de los ochentas, cuando en diferentes países del mundo ya se habían desarrollado importantes experiencias. La crisis y las presiones se habían intensificado en el país y los distintos programas de gobierno que circularon durante el proce-

so electoral en ese momento, revelaron que cualquiera que fuese el candidato ganador, tendría lugar una reestructuración hacia la economía de mercado.

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez promueve desde sus inicios en 1989, la implantación de una economía de mercado con base en las tesis neoliberales, lo que significa transformaciones no sólo de la política en las distintas esferas, sino también de la administración que debe ponerlas en práctica. Como parte de los cambios en la política se realizan esfuerzos considerables en materia tributaria, para insertarla en los requerimientos de los nuevos rumbos económicos. El paradigma de la gerencia pública trasciende el discurso para instalarse en el aparato público venezolano, específicamente en el área tributaria.

Avance del paradigma de la gerencia pública en Venezuela: el caso de la administración tributaria

Desde comienzos de los noventas, junto a una reorientación de la política económica del Estado hacia una economía de mercado, se inicia un proceso de intentos de modificación de la política tributaria, con tendencia a sustituir la vieja política basada en impuestos sobre la renta, por una política de impuestos de amplia base, pagados por toda la sociedad.

Paralelamente se inició un proceso de reforma del Estado, como parte del cual se contempló la reforma administrativa, con claras tendencias a asumir las propuestas del paradigma de la gerencia pública y se iniciaron cambios en la administración tributaria. En otras palabras, simultáneamente con la reforma de la política impositiva ha tenido lugar la modernización administrativa en el campo tributario, lo cual revela que la administración es un fenómeno que está estrechamente ligado, en relación de subordinación, a la política. La aplicación del paradigma de la gerencia pública en la reforma tributaria se expresa en los siguientes cambios:

Profesionalización de la gerencia

Formalmente, el paradigma de la gerencia pública está presente en los planteamientos de la COPRE desde sus orígenes; así encontramos que paralelo a las propuestas de reforma política, además de la descentralización (considerada como tal), encontramos el proyecto de Profesionalización de la Gerencia Pública, que se inicia con una versión de acuerdo, presentada en 1986, seguida del modelo correspondiente, cuyos lineamientos se presentan en 1988. Los propósitos previstos son: "...captar, retener, premiar y desarrollar al personal que requiere acometer las funciones directivas del Estado... destinado a una administración menos burocrática y más acorde con una economía competitiva y dinámica, a cuyo ritmo debe adecuarse la

actividad del Estado y de los entes territoriales menores". La búsqueda de profesionalización de la gerencia pública conduce a la creación en 1992 de la Fundación Instituto de Alta Gerencia Pública, a la cual no se le asignaron recursos.

Pero al margen de estas acciones, en definitiva sin efecto, la profesionalización de la gerencia pública se está imponiendo paulatinamente en el país de modo callado; el mejor ejemplo lo encontramos en la administración tributaria, donde se han realizado avances importantes en la materia, al igual que en el resto de América Latina, promovidos por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, Banco Mundial, BM, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Centro Interamericano de Administradores Tributarios, CIAT y tienen como antecedentes viejas propuestas específicas para la administración tributaria, realizadas desde el aparato público venezolano.

De una dirección (el viejo concepto) y una burocracia escogidas con criterios partidistas y clientelares al igual que en gran parte del aparato estatal, se pasa a una selección meritocrática de gerentes públicos. Este proceso se inició en 1990 en el marco del "Programa de Reforma Tributaria puesto en práctica por el gobierno nacional con el respaldo de dos préstamos para ajuste estructural otorgados por el BM", lo cual evidencia que si bien los esfuerzos de reforma global tienen dificultades, a través de la estrategia selectiva hay avances callados, pero

significativos. La escogencia de los responsables de los niveles gerenciales de la administración tributaria en el país dista mucho de las prácticas tradicionales, aunque en el contexto de conflictos con el viejo modelo, lucha por mantenerse.

Simplificación de los procesos

También desde mediados de los ochentas se definen políticas para la simplificación de los procedimientos administrativos; constituye expresión de esto, el Instructivo N° 7 dictado en 1986, cuyo ámbito de aplicación sería toda la administración pública, bajo la coordinación de la COPRE. Los resultados de este proceso son los siguientes: de un total de 3720 procedimientos reportados por los organismos que participaron, se simplificaron 98, pero sólo se iniciaron acciones para su aplicación en 20. La idea es retomada con fuerza a comienzos de los noventas, con apoyo de las Naciones Unidas, en el contexto de fuertes demandas respecto a la necesidad de desregulación y de agilización de los procedimientos para llevar adelante una economía competitiva, producto de lo cual se constituye, por Decreto 1458, la Comisión Central de Simplificación de Procedimientos Administrativos e Información Ciudadana de la Administración Central; es decir, se restringe el aparato central. Los avances vinculados a este decreto son, en su mayoría, para dar respuesta a necesidades de los sectores económicos, ya que en la

administración centralizada se encuentran problemas serios que afectan la actividad económica; de hecho, uno de los objetivos declarados del proceso fue estimular dicha actividad, además de favorecer la capacidad de gestión e impulsar el cambio de cultura administrativa. Asimismo, los principios declarados que guían la simplificación administrativa son: economía, eficacia, celeridad, imparcialidad, participación del funcionario y de los ciudadanos, moralización, aplicación de las normas, presunción de buena fe, desregulación, desconcentración y modernización informática.

Paralelamente a la simplificación en la administración central, y en el contexto de experiencias similares en el resto de los países de América Latina, avanza la simplificación de procesos en el campo tributario en nuestro país, siguiendo los lineamientos propuestos por los organismos multilaterales. Constituyen expresión de este avance:

- a. La simplificación de la información a solicitar al contribuyente durante la recaudación, uno de los puntos en que más enfatizan los organismos multilaterales; el criterio fundamental es la importancia de la información para la función recaudadora, aplicando de hecho un proceso selectivo. La simplificación contrasta con los viejos proyectos de reforma, en los cuales la informática se incorporaba sin una estrecha relación con la eficiencia. La simplificación de la información

tiene una incidencia directa en la eficiencia, pero además tiene efecto en la legitimación, en tanto contribuye a crear una nueva imagen.

- b. El proceso de recaudación del impuesto sobre la renta se realiza en una sola instancia, la banca, la cual ya no sólo es receptora del pago, sino responsable de toda la función de recaudación; con esto el contribuyente reduce la declaración y pago a un solo proceso y la institución estatal limita su relación a un único actor: la banca. Esta simplificación responde a la tesis de Reingeniería que exige "mirar a través y más allá de departamentos funcionales, cruzando las fronteras organizacionales, de modo que el trabajo se realice en el sitio adecuado, dentro o fuera de la organización".

Flexibilización organizativa

La modificación organizativa con el propósito declarado de flexibilización ha formado parte de los proyectos globales de reforma de la administración pública desde comienzos de los noventa; en tal sentido la COPRE señala que "la propuesta de reforma de la administración central se orienta al diseño de una estructura orgánica más flexible, dotada de mecanismos de coordinación intersectorial más efectivos, y capaz de responder con dinamismo a las exigencias que plantea el entorno político, económico y social".

El principio de flexibilización se concreta al proponer que el Presidente de la República pueda convertir unidades administrativas en servicios autónomos, es decir, dotados de cierta discrecionalidad y con posibilidad de obtener recursos propios, lo cual le brinda mayor flexibilidad a la gestión.

Pero más allá de esta propuesta global, que no ha avanzado, en la práctica se han dado procesos que flexibilizan la administración pública. Por una parte, ha progresado la descentralización político-territorial, programada en forma global, aunque de hecho se ha dado gradualmente. Este proceso, que en el discurso se ha vendido con propósitos democráticos, se ha centrado en el traslado territorial de competencias, conservando la estructura de poder desde el punto de vista de clases y en gran medida reservando al nivel central la capacidad de formulación de políticas; pero sin lugar a dudas ha habido una desconcentración de funciones que agiliza la prestación de algunos servicios y contribuye a mejorar la eficiencia; además, tal como ha sido desarrollada, la descentralización ha incidido en el avance de la privatización, que es otro aspecto del paradigma de la gerencia pública, y ha contribuido a fragmentar la capacidad de negociación y lucha sindical.

Por otro lado, en el caso concreto de la administración de impuestos, se ha creado con características de servicio autónomo, el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, SENIAT, responsable de la aplicación

de la política tributaria y con posibilidades de autofinanciamiento, lo cual le ha facilitado modernizar la administración de personal con criterios meritocráticos. La factibilidad de aplicar tales criterios no sólo está dada por el manejo autónomo de cierto porcentaje de los recursos captados, sino también por el deslinde de la organización respecto a la dinámica burocrático-populista de la administración central.

El SENIAT ha adoptado a lo interno una estructura organizativa con las siguientes características: a) separación tajante entre el nivel normativo y el operativo, el primero centralizado en Caracas y el segundo en las regiones, pero con mayor discrecionalidad para la ejecución, vinculada a las características particulares de cada región; como expresión de esta autonomía encontramos que la región zuliana es la única que tiene un programa propio de televisión; y b) eliminación de niveles jerárquicos intermedios, eliminación de controles innecesarios a los funcionarios y otorgamiento de mayor discrecionalidad, buscando la conformación de estructuras planas más flexibles y un mejor servicio al contribuyente.

Se han producido cambios organizativos relevantes para superar la estructura tradicional de gran rigidez, brindando una capacidad de decisión que no sólo favorece directamente la eficiencia, sino que también establece relaciones más cercanas con los contribuyentes, al reducirse los niveles burocráticos con los cuales el ciudadano debe enfrentarse cuando busca solución a sus problemas.

El avance de la meritocracia

Las propuestas de transformación de la gestión de personal en todo el aparato público se ha centrado en la profesionalización de la gerencia, antes discutida, pero en el campo tributario la modernización de la función pública constituye uno de los aspectos más evidentes de los cambios hacia un nuevo paradigma; de prácticas claramente populistas y clientelares, se pasa a la aplicación de criterios meritocráticos como principio orientador de las distintas funciones de personal.

De una selección altamente clientelar, vinculada a intereses partidistas, asistimos desde comienzos de la presente década, a instancia del Banco Mundial, a la selección en principio masiva, de profesionales que reunieran las características propuestas por dicho organismo multilateral, las cuales son: no sobrepasar los 25 años de edad, no más de dos años de egresado, poseer condiciones innatas de liderazgo, habilidad mental para superar situaciones de conflicto y actitud perseverante para el alcance de metas. La escogencia de candidatos con tales requisitos pasó en una primera ocasión para seleccionar 150 profesionales, por una convocatoria pública y tres pruebas; la primera consistió en una revisión de credenciales, la segunda en la medición de la agilidad mental a través de pruebas sicotécnicas y la tercera fue una entrevista con la presencia de un psicólogo, como estrategia de control de las dos pruebas anteriores; todo el proceso se llevó a cabo con

la participación de una empresa consultora privada. Como podemos ver, se trata de un nuevo paradigma respecto a la práctica, aunque responde a viejas propuestas que se enfrentaron sin éxito a las prácticas clientelares.

La selección de los funcionarios es una cuestión medular del proceso de transformación de la administración pública, ya que la escogencia de jóvenes con las características antes mencionadas facilita el desarrollo de una nueva cultura burocrática. El proceso de selección en los términos descritos no ha sido la constante, en razón de que siempre quedan posibilidades para el ingreso de profesionales por su acceso a la estructura de poder, pero con cierto respeto en cuanto a las características que deben favorecer a la nueva cultura burocrática. Es de hacer notar que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha insistido en la necesidad de combatir la interferencia política en la selección de personal y en la necesidad de contar con un sistema basado en el mérito, cuestión que se plantea en términos de imposición al momento de definir condiciones de préstamos. El proceso de selección de personal para el SENIAT se realiza actualmente en todo el país con participación de una universidad privada, lo que se supone debe garantizar la aplicación de principios meritocráticos y de hecho incorpora nuevas formas de relación de la administración tributaria con la sociedad.

En cuanto a la remuneración, cuya dinámica en la mayor parte de la administración pública se inserta en el

viejo modelo caracterizado por sueldos que a juicio de muchos autores propician la ineficiencia y la corrupción, se están dando cambios profundos en el campo tributario, lo cual ha encontrado sus posibilidades en la autonomía financiera otorgada al SENIAT.

Las nuevas condiciones en materia de remuneración se establecieron en el Estatuto Reglamentario del Sistema Profesional del SENIAT, en el cual, además de sueldos y bonos vacacionales y de fin de año, se estipula prima por jerarquía y responsabilidad, así como retribución por productividad para los funcionarios amparados por la carrera tributaria. El salario según rendimiento está relacionado directamente con el proceso de evaluación del desempeño, el cual es realizado semestralmente por el supervisor inmediato.

Las remuneraciones de los funcionarios del SENIAT distan mucho de las del resto de la administración pública, no sólo por la existencia de incentivos económicos a la productividad, sino porque la escala de salarios es totalmente diferente y tiende a ser competitiva con el sector privado. En entrevista al Dr. Luis Hómez, Gerente de la Región Zulia del SENIAT, expresó lo siguiente sobre las remuneraciones: "... yo creo que los sueldos del SENIAT desde el principio han sido superiores a los de la administración pública, por la importancia del trabajo que realiza el SENIAT y porque tú no puedes mantener un funcionario honesto si no le das buenas remuneraciones; de manera que los sueldos están

por encima de los del resto de la administración pública y se trata que sean iguales o mejores que los del mercado en el sector privado. Nuestro funcionario está ganando un sueldo que es competitivo con el del sector privado; se busca dar estímulo al funcionario, para que permanezca en el servicio".

La capacitación es otro componente de la gestión de personal que está siendo objeto de cambios; se pasa de la casi ausencia de formación a ser una función de importancia; de ser fundamentalmente una iniciativa del funcionario, ligada a las posibilidades que le brindan sus relaciones con la estructura de poder, a ser una función medular en los espacios donde se profundiza la transformación administrativa.

La capacitación está avanzando en la reforma tributaria por varias vías. En primer lugar, a través de programas de formación desarrollados por la propia institución, con participación activa de los organismos multilaterales de asistencia técnica y financiera. Según el Banco Mundial, BM, como paso previo al proceso de cambio, es necesario capacitar al personal en el manejo de "las técnicas modernas que sobre el desarrollo empresarial y personal ha aplicado con éxito el sector privado". En esta línea tiene lugar el proceso de formación que lleva a cabo directamente el SENIAT. Se insertan en esta estrategia los Programas de Capacitación Dirigida (CADIR I y CADIR II) realizados con asistencia técnica del BM. Vinculado a esta política a través del convenio BID-Centro Interamerica-

no de Administración Tributaria, CIAT, está en proceso el fortalecimiento de la Escuela Nacional de Hacienda y Administración Pública, instancia que históricamente ha tenido bajo su responsabilidad la formación del personal tributario. Se busca ponerla a tono con el proceso de modernización que se está llevando a cabo en el sistema impositivo venezolano.

En segundo lugar, la preparación es un elemento a evaluar para efectos de remuneración y ascensos, por lo cual otra vía de capacitación es la iniciativa personal de los funcionarios en la realización del IV nivel de educación, cuestión que se ve favorecida por la proliferación de posgrados en materia tributaria en el país.

Nuevas relaciones del aparato tributario con los contribuyentes

La administración pública, ha dicho Omar Guerrero, es la instancia donde el Estado se relaciona con la sociedad y ello toma expresión a través de su modo de organización interna y de su forma de conducción de la burocracia; pero hay procesos dirigidos directamente a afectar las relaciones con los usuarios del servicio que presta la institución pública. Estos vínculos están cambiando notablemente bajo los criterios que propone el paradigma de la gerencia pública.

En primer lugar, hay que destacar la privatización de algunos procesos administrativos, a través de la contra-

tación con empresas privadas; esto ha venido avanzando paulatinamente en casi todas las instituciones públicas de modo silencioso; de allí que hoy en día en el aparato estatal, sobre todo en sus empresas, encontramos empleados del sector privado laborando en actividades como recaudación, atención al público, secretaría, etc., lo cual está vinculado con los objetivos de reducción del tamaño de la burocracia estatal. De acuerdo al discurso, esto obedece a la búsqueda de eficiencia; sin embargo, teniendo en consideración que los costos al contratar son generalmente más elevados, la razón esencial parece dirigirse a fortalecer la participación privada, eje fundamental de la orientación neoliberal.

En el campo tributario ya hemos hecho referencia a la privatización del proceso de selección de personal; pero además, está presente en el centro de la administración tributaria, en tanto la recaudación, que es una de las funciones sustantivas, está en manos de la banca privada, cuya participación fue inicialmente sólo en la recepción del pago, pero actualmente es receptora de la autoliquidación. Se parte del supuesto de que la banca tiene mejores condiciones administrativas para llevar a cabo esta actividad, aunque la crisis financiera a comienzos de los noventa reveló serios niveles de corrupción en esas instituciones y a pesar de que las primeras experiencias de participación de la banca evidenciaron dificultades. La implantación de un sistema de control al proceso de recaudación privatizado intenta atacar estos

problemas y así conservar la mediación bancaria, que además de fortalecer las tendencias neoliberales, brinda mejores condiciones de legitimación por la creencia generalizada en cuanto a la eficiencia del sector privado, aún cuando en Venezuela la experiencia de la crisis financiera fue lo suficientemente traumática como para suponer que ha sido olvidada.

En segundo lugar, encontramos el uso del *marketing*, como expresión de nuevas relaciones diferentes con la sociedad, buscando aceptación de la nueva política y administración de las instituciones del Estado. Pasamos de un proceso de publicidad institucional escaso que tuvo como centro de atención logros vinculados a procesos electorales, a otro centrado en la búsqueda de aceptación de una política y administración en proceso de cambio; esto es evidente en muchas instituciones públicas hoy en día, debido al uso frecuente de la televisión.

En la administración tributaria se han utilizado como estrategias de *marketing*, básicamente la política de contacto directo, la publicidad y la comunicación institucional. La primera tiene lugar a través de la Unidad de Asistencia al Contribuyente y la segunda, a través de publicidad en prensa, radio y televisión. En algunas regiones como Zulia, el SENIAT tiene su propio programa de televisión. La información institucional se da bajo la modalidad de noticias, programas de opinión y celebración de congresos o foros en diversos ámbitos, destacando lo que se está realizando. Es una estrategia

que se produce en estrecha colaboración con las cámaras y federaciones empresariales. En un principio aplicaron técnicas de *marketing* sin la investigación previa que la materia recomienda, pero en el Plan Estratégico del SENIAT para 1996-1997, se previó realizar una investigación para conocer el universo, perfil y opinión del contribuyente.

El mensaje publicitario destaca: la importancia de los ingresos tributarios para el desarrollo social, el carácter equitativo y justo del sistema tributario, la modernidad, eficiencia, honestidad y transparencia de la institución, sin abstenerse de mostrar falsos logros, todo lo cual revela propósitos de legitimación. El mensaje exhorta además al cumplimiento de los deberes fiscales, llegando a la incorporación de concursos, como por ejemplo "la factura premiada" buscando que los consumidores finales exigieran facturas que garantizaran el cobro del impuesto general a las ventas o apelando a creencias religiosas al igualar la evasión fiscal al pecado. El mensaje institucional intenta demostrar transparencia y legalidad en la gestión, y constituye de algún modo un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad, aspectos que también contempla el paradigma de la gerencia pública.

En tercer lugar, otro elemento que también revela que se están dando relaciones diferentes con los contribuyentes, lo encontramos en la negociación, como vía para implantar el nuevo modelo administrativo. Su uso no es nada nuevo, en general de una u otra

manera ha formado parte del proceso de formulación de políticas; la novedad está en que hoy se avanza por la vía de la negociación en la puesta en práctica de políticas, superando la concepción de la administración mecánicamente subordinada a aquellas. Además se profundiza en la negociación como estrategia para la formulación de políticas, especialmente las que afectan a los sectores dominantes. En el caso de la administración tributaria hay que destacar que el uso del Número de Identificación Tributaria, NIT, ha avanzado considerablemente por esta vía, sin haber sido legalmente establecido; el diferimiento en la exigencia del uso de las cajas registradoras fiscales por algunas empresas, es otra evidencia de la negociación.

En cuarto lugar, la participación ciudadana constituye otra estrategia de vinculación con la sociedad, que algunos autores le asignan al paradigma de la gerencia pública; la encontramos a nivel de discurso en los documentos de la COPRE, cuya propuesta de reforma de la administración central plantea la incorporación de la modalidad de audiencia pública no vinculante, lo que sin negar que en algún momento podría promover algunas decisiones a favor de los ciudadanos, es en el fondo una estrategia de legitimación de las políticas dominantes. La propuesta de la COPRE reza lo siguiente: es deber de la Administración Central promover la participación de la sociedad civil organizada en la gestión pública. Para ello deberá establecer marcos y programas que den posibili-

dades a la participación ciudadana y solicitarla permanentemente. Las organizaciones sociales podrán ejercer una participación consultiva en las fases de formulación y evaluación de las políticas públicas, que se exprese a través de opiniones o manifestaciones de conocimiento no vinculantes para el órgano decisorio de la Administración Central.

Se trata, como afirma Fadda de la participación cooptativa, en la cual la toma de decisiones y su implementación se da sobre la base de objetivos preconcebidos por las autoridades, sin que exista ningún compromiso de considerar la opinión de los consultados.

Los foros y conferencias organizados por el SENIAT, son como dijimos anteriormente, una forma de dar publicidad al proceso de modernización, pero son además, sin lugar a dudas, una alternativa que tienen los ciudadanos, aisladamente, sin organización, para expresar su opinión sobre dicho proceso. El procedimiento formalmente abierto y la frecuencia con que se desarrollan estos eventos así lo revelan; pero se trata de una manera de legitimar proyectos realizados o en curso, en los cuales los contribuyentes (constituidos hoy por toda la población debido a la aplicación de los impuestos a las ventas) no tiene la menor posibilidad de incidir en la política tributaria. La dificultad no sólo está dada porque la participación en las conferencias y foros no es vinculante, sino porque existe, sobre el proyecto de modernización de la administración tributaria, una imagen de tecnicismo y neutrali-

dad en torno a la eficiencia, avalada por los medios de comunicación, que moldea ideológicamente hasta a intelectuales progresistas, limitando profundamente la oposición, lo cual es reforzado con el carácter individual de la participación; quizás foros dirigidos a determinadas organizaciones, pudieran romper o al menos lesionar, la hegemonía del discurso apologista de la modernización de la administración tributaria; en todo caso es un proceso que tendría que ser impulsado por las propias organizaciones sociales.

Finalmente, es necesario señalar que el avance del paradigma de la gerencia pública en el aparato estatal venezolano, ha pasado por un proceso de modernización de los sistemas de información, condición necesaria, aunque no suficiente; igualmente ha implicado el uso de la estrategia selectiva, expresada en el avance en espacios y procesos clave de la administración pública, para la transformación de la nueva política económica.

La modernización del sistema de información tributario ha progresado sustancialmente, paralelo a la implantación del paradigma de la gerencia pública. Se ha pasado de sistemas casi manuales y con requerimientos de información abundante, a sofisticados sistemas automatizados, conectados en línea con la banca y con selectividad de la información.

La estrategia selectiva también ha sido clave a lo interno de la administración tributaria, pasando de un pretendido sistema de control de la totalidad

de los contribuyentes, a otro de selección de los grandes contribuyentes, con el proyecto de controlar a mediano plazo la totalidad.

Conclusiones

Asistimos en nuestro país a la implantación por la vía selectiva, del paradigma de la gerencia pública de modo claro desde inicios de los noventa, paralelo a la promoción por parte del Estado de una economía neoliberal. En consecuencia, el modelo avanza de acuerdo a las necesidades de la economía de mercado. Las posibilidades de reforma, que en proyectos anteriores fueron escasas, se crean con la participación activa de los organismos multilaterales (FMI, BID, BM y CIAT en el caso tributario); esta intervención se da por la vía de financiamiento a la reforma y asistencia técnica, condicionando el refinanciamiento de la deuda y la concesión de préstamos, entre otras cuestiones, al progreso de la modernización administrativa, lo cual revela las dificultades para avanzar en una estrategia alternativa de reforma, ligada a las necesidades de las mayorías sociales.

El modelo de administración pública que se impone tiene centrada la atención en la eficiencia, con una connotación técnica neutral que oculta su papel en la ejecución de una política altamente injusta. En el caso tributario, la aplicación de los criterios de la gerencia pública ha estado ligada a la

puesta en práctica de una nueva política, apoyada en los impuestos de amplia base que afectan a toda la población, para poder sustituir la reducción de impuestos sobre la renta y aranceles, a fin de favorecer la economía de mercado; de modo que no es cualquier eficiencia la que se impone con la modernización de la administración tributaria.

Se observa que, al margen de las propuestas para la democratización y la justicia social, el modelo de gerencia pública que avanza en el aparato público venezolano, se centra en la aplicación de técnicas y estrategias de eficiencia, a las cuales se subordina la legitimación; a la vez, la eficiencia misma constituye una forma de legitimación, por la concepción neutral que de ella se tiene.

Cumple un rol importante en este proceso, la implantación de una nueva cultura burocrática, tanto a lo interno del aparato estatal como en la propia sociedad, cultura que centra la atención en la eficiencia contribuyendo a la despolitización de la burocracia y la sociedad. La capacitación para el cambio, la publicidad y la información institucional favorecida por los medios de comunicación, contribuyen a la formación de esa nueva cultura, en la cual se realizan grandes inversiones que hasta ahora pasan inadvertidas. En otras palabras, la ideología de la gerencia en general y de la gerencia pública en particular, es una condición subjetiva que favorece el avance del modelo.

Estamos en definitiva en un proceso de profundización de la influencia de la administración privada en el aparato público, problema al cual la ciencia política no está dando respuesta.

En este escenario, la democratización y la justicia social quedan subordinadas a la eficiencia, la cual aparentemente está mostrando los resultados esperados. La pregunta que es necesario hacerse es: ¿hasta dónde podrá llegar la estrategia selectiva como medio para la reforma integral, sin que afloren los conflictos sociales producto del carácter antidemocrático e injusto del paradigma de la gerencia pública?

Bibliografía citada

Abrucio, Fernando Luis. (1997) O impacto do modelo gerencial na administração pública: un breve estudio a experiencia internacional recente. En Anales 3 del I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas.

Banco Mundial. (1990) Proyecto para la modernización de la administración tributaria y de fiscalización y cobro de impuestos. Informe de la Misión (mimeo). Caracas, diciembre.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1995) Del Administrador al Gerente Público. INAP, México.

Castells, Manuel. (1998) ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedade e Reforma do Estado, Sao Paulo, marzo, 1998.

CLAD. (1993) Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. Proceso de Simplificación Administrativa en Venezuela, Caracas.

CLAD. (1994) Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. Proceso Global de Reforma del Estado en Venezuela, Caracas.

COPRE. (1998) La reforma del Estado, Editorial Arte, Caracas.

Córdova, Armando. (1984) La crisis actual, orígenes y perspectivas. Documento del Vicerrectorado Académico de la Universidad del Zulia, Maracaibo.

Crozier, Michel. (1997) La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública. *Revista Reforma y Democracia* Nº 7, Caracas.

Cunill, Nuria. (1991) Participación ciudadana. CLAD, Caracas.

Chumbita, Hugo. (1997) Innovaciones en la gestión pública. Acerca de algunos modelos. Experiencias e interrogantes en Argentina. En Anales 3 del I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma

- del Estado y de la Administración Pública, Caracas.
- Dilla Alfonso, Haroldo; González Núñez, Gerardo y Vicentelli, Ana Teresa. (1994) Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. Editorial Tropykos, Caracas.
- Fadda Cori, Giulietta. (1990) La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana y Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Feil, Helena y Adrianza, Marianela. (1992) Componente Profesionalización de la Gerencia Pública. Informe Final. Proyecto COPRE-PNUD. En COPRE, 1994, Reforma de las Instituciones de Gobierno, Caracas.
- Fudge, Colin. (1995) Una revisión de la flexibilidad. Examen de algunos aspectos. En OCDE, Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública. INAP, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- García, José Guillermo y Montilva, Maira. (1997) Modernización de la administración tributaria en Venezuela, Tesis de grado para optar al título de sociólogos, asesorada por Haydée Ochoa H. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Guerrero, Omar. (1979) La administración pública del Estado capitalista. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Hammer, Michael y Champy, James. (1996) Reingeniería. Editorial Norma, Bogotá.
- Holloway, John. (1982) Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. INAP, México.
- Kliksberg, Bernardo. (1989) Gerencia pública en tiempos de incertidumbre. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Laufer, Romain y Burlaud, Lain. (1989) Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Medellín Torres, Pedro. (1996) La gerencia pública en la perspectiva del cambio estructural. *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 1, Nº 2, Maracaibo.
- Metcalf, Les y Richards, Sue. (1989) La modernización de la gestión pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Ochoa Henríquez, Haydée. (1995) Tecocracia y empresas públicas en Venezuela (1948-1991). Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo.
- (1997) La reforma de la administración pública en Venezuela - Proyectos y realidades. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Nº 1, México.

- Ochoa Henríquez, Haydée; García, José Guillermo y Montilva, Maira. (1997) Modernización tributaria y reestructuración económica en América Latina. Ponencia presentada en el XXI Congreso de ALAS. Sao Paulo.
- Ochoa Henríquez, Haydée; Montilva, Maira y García, José Guillermo. (1998) Marketing en el sector público venezolano - el caso de la administración tributaria. *Revista Ciencias de Gobierno*, Nº 3, Maracaibo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 1995) Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública, INAP, Madrid.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994) La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós, Madrid.
- Oxer, Rosemary. (1995) La gestión de los excedentes de personal en el Senior Executive Service de la Federación Australiana. En: Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública. INAP, Madrid.
- Quintín, Antonio et. al. (1992) Estudio y propuesta de reforma estructural y funcional de la administración central. En: Reforma de las Instituciones de Gobierno, COPRE, 1994. Caracas.
- Therborn, Göran. (1979) ¿Cómo domina la clase dominante? Siglo XXI Editores. Madrid Δ