

Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)

José Guillermo García Chourio

Universidad Católica Cecilio Acosta, Venezuela / jggarcia@unica.edu.ve

Abstract: The purpose of the article was to analyze the role played by the School of Government as a reform device for the State capacity increment of the Zulia provincial government during period 1990-2000. A methodological strategy consisting in the documentary analysis of both the reform projects of this government and the academic program of the School was used. This analysis was also complemented with free-speech and semi-structured interviews made to some employees of the school. It was observed that the actions of this learning center in order to generate State capacity increment depended, to a great extent, on the actions of former governors on mandate. They established the institutional adjustment that was considered necessary to advance in the efforts to obtain, mainly by training courses, a socio-cultural transformation of the government civil employees. According to this result, it is demonstrated that for this case, the administrative modernization, regardless of its direction and aims, depends largely on minimum agreements reached among the actors involved in the transformation process. This fact implies recognition of politics in the task of institutional change of the State.

Key words: School of Government, State reforms, State capacity increment, training courses, administrative culture.

Resumen: El objetivo del trabajo fue analizar el papel jugado por la Escuela de Gobierno como dispositivo de reforma en la construcción de capacidad institucional de la gobernación del estado Zulia, durante el periodo 1990-2000. Mediante una estrategia metodológica que consistió en el análisis documental de los proyectos de reforma de dicha gobernación y de la programación académica de la escuela, complementado con la realización de entrevistas libres y semiestructuradas a funcionarios de esa agencia, se logró apreciar que las acciones de dicho centro de formación en pro de generar capacidad institucional, dependió en gran medida de los gobernadores de turno, quienes se dieron a la tarea de establecer el arreglo institucional que consideraron necesario, para avanzar en los esfuerzos por lograr una transformación sociocultural de los funcionarios de la gobernación, a través, principalmente, de la capacitación. En este sentido, se evidencia a partir de este caso de estudio, cómo la modernización administrativa, indistintamente de su orientación y fines, depende en gran medida de acuerdos mínimos entre los actores involucrados en el proceso de transformación, lo cual implica un reconocimiento de la política en las tareas de cambio institucional del Estado.

Palabras clave: Escuela de Gobierno, reforma del Estado, capacidad institucional, capacitación, cultura administrativa.

ISSN 1405-1435, UAEMex, núm. 46, enero-abril 2008, pp. 249-284

Introducción¹

La reforma gerencial del Estado, promovida en las dos últimas décadas por los organismos multilaterales de financiamiento, centros de pensamiento y gobiernos de América Latina, ha implicado la descentralización de la gestión pública hacia los estados y municipios, sobre la base del reconocimiento de que estos espacios son más propicios para el desarrollo del revitalizado modelo de acumulación de capital fundamentado en el mercado. En aras de proveer las condiciones necesarias para dicha acumulación, Venezuela inició desde la última década del siglo XX un proceso de modernización de sus gobernaciones, en el marco de los convenios de asistencia técnica y financiera que ha firmado la República con la banca internacional.

Entre uno de los componentes de reforma de dicha asistencia técnica, destaca la prescripción de instrumentar en las gobernaciones sistemas de dirección estratégica como paso fundamental para la modernización institucional de la estructura de dirección superior, conformada por el Despacho del Gobernador y las principales Secretarías que integran el Tren Ejecutivo. En el caso específico de la Gobernación del estado Zulia,² durante la década de 1990 fueron creadas algunas agencias autónomas para responder a dicha labor, entre ellas se encuentra el Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES), considerado, desde un principio, por el entonces gobernador que decretó su creación, como la Escuela de Gobierno del Zulia (Álvarez, 1992).

¹ El autor agradece el apoyo del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Venezuela (FONACIT), para el desarrollo de esta investigación en el marco del Programa de Formación de Talento. Núm. de subvención: 2001000295. Asimismo, es digno de reconocimiento los valiosos comentarios realizados al trabajo por un árbitro anónimo, los cuales contribuyeron a mejorar la versión final del documento; no obstante, los errores u omisiones que puedan tener lugar son de exclusiva responsabilidad del autor.

² Dicho estado es el principal productor de petróleo del país, situado en el extremo occidental de Venezuela con una organización territorial de 21 municipios y cuya capital es la ciudad de Maracaibo. Dicho estado, dada su extensión de territorio, tamaño poblacional (tres millones doscientos mil habitantes) y actividad económica es considerado en sí mismo una región dentro de la estructura geopolítica y territorial del país (Instituto Nacional de Estadística, 2005).

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

En medio de la necesidad de encontrar algunas bases que permitan hacer una lectura más clara sobre el fenómeno modernizador de las gobernaciones venezolanas, en el marco de las transformaciones experimentadas por el Estado con miras a generar las condiciones ideales para la expansión de la economía de mercado, este trabajo está orientado a analizar la creación y el papel jugado por la Escuela de Gobierno del Zulia en el proceso de modernización de dicha gobernación durante el periodo 1990-2000. Se plantea como supuesto inicial que la Escuela de Gobierno, como dispositivo de reforma, contribuyó en el desarrollo de cierta capacidad institucional de la Gobernación del estado Zulia (GEZ), debido en parte al establecimiento de algunos arreglos institucionales que otorgaron al IZEPES un papel como agente transformador de la cultura administrativa del funcionario; lo cual ha significado que el mismo —como organismo de la modernización— haya asumido y promovido desde su fundación un marco institucional basado en la eficiencia.

En este sentido, calibrar el papel desempeñado por esta agencia en la génesis de una nueva institucionalidad que procure eficiencia a la gestión de la GEZ, se revela como un aspecto importante a dilucidar dentro del complejo fenómeno que representa la modernización de las gobernaciones en Venezuela, donde el objetivo no es situarse en la simple obviedad de reconocer la capacitación como un instrumento de transformación, sino de identificar a dicha Escuela como un dispositivo que dentro de los proyectos de reforma puede presentarse como un espacio de centralidad, que socioculturalmente difunde valores gerenciales propios del sector privado y actúa como referente simbólico de esa nueva praxis burocrática que sobrepasa la deontología de la función pública.

El trabajo está estructurado en cuatro grandes apartados, siendo el primero un examen sobre el funcionamiento de las gobernaciones venezolanas antes del proceso de descentralización, así como de los retos a los que posteriormente han tenido que enfrentarse desde el inicio de ese proceso. En segundo lugar, se establece una reflexión teórica en torno al nuevo diseño institucional que debe orientar la gestión de las gobernaciones, el cual ha sido promovido como parte de las reformas estatales dirigidas a privilegiar la lógica del mercado. Como tercer apartado, se analizan desde la perspectiva neoinstitucionalista, algunos factores de orden político que han impulsado la modernización administrativa de la GEZ, destacándose la creación de ciertas agencias autónomas o semiautónomas, entre ellas la Escuela de Gobierno del

Zulia. Mientras que en el cuarto apartado se describen los giros de orientación académica de dicho centro de formación, con base en la decisiva influencia que tuvieron los cambios de gobierno, producto de la distinta concepción de reforma que tuvo cada gobernador durante su mandato.

Las gobernaciones en Venezuela antes de 1990: viejas estructuras administrativas frente a nuevas condiciones políticas y económicas

En el marco de la descentralización político-administrativa que ha vivido el país desde 1989, la agenda de políticas públicas de las gobernaciones se ha visto reconfigurada a partir del aumento de las responsabilidades, que ha significado la transferencia de competencias —exclusivas y/o compartidas— desde el Poder Central hacia estas unidades de gobierno subnacional. Ello ha puesto sobre el tapete el tema de la baja capacidad de gestión de dichas instancias de autoridad regional para asumir de manera eficiente las nuevas tareas que resultan del proceso descentralizador, el cual se ha dado en medio de un escenario de disminución de los recursos fiscales del Estado, que compromete la prestación de los llamados servicios públicos locales.

Hace menos de dos décadas las gobernaciones eran simples extensiones del Poder Central sin mayor grado de autonomía política y financiera, que fungían como meras instancias administrativas del Ejecutivo nacional para la gestión en los estados de materias como educación, salud, cultura, seguridad, desarrollo de obras públicas e infraestructura urbana en el marco de un paradójico federalismo centralizado,³ que se consolidó con el inicio de la democracia en 1958. Durante ese tiempo, las gobernaciones al igual que el resto del aparato público venezolano, experimentaron un vertiginoso crecimiento burocrático, funcional al esquema de organización social estado-céntrico (Cavarozzi, 1993), propio del modelo de sustitución de importaciones que abogaba por una expansión de la demanda vía incremento del empleo público.

³ De alguna forma es un contrasentido referirse al federalismo como centralizado, ya que como señala Sánchez (1995: 18) “teóricamente los Estados Federales por naturaleza deben ser descentralizados”.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

En franca armonía con ello, se encontraba la necesidad de los partidos políticos tradicionales: Acción Democrática y COPEI, de generar y mantener en todo el ámbito nacional un apoyo de la población que les permitiera el permanente control del Estado, al cual sólo se accedía desde el nivel central. Esto aupó aún más el crecimiento de dichas estructuras gubernamentales en los estados a partir del impetuoso clientelismo de tales organizaciones políticas, que, como fórmula por excelencia para asentar su legitimidad como actor de intermediación política, llevó a la ciudadanía —al quedar sujeta a esta práctica— a su desmovilización como actor fundamental del sistema democrático.

Con base en esta dinámica, las gobernaciones fueron adquiriendo un nivel de complejidad en términos de su estructura y administración, donde las mismas, a partir del agotamiento del modelo de economía interna y del deterioro fiscal del Estado en la década de 1980, comenzaron a evidenciar altos niveles de ineficiencia y una férrea captura de los escasos recursos por parte de grupos de interés, haciendo de dichas instancias de gobierno organizaciones inoperantes e insensibles para atender las crecientes demandas de la población.

El carácter ya errático que comportaban los gobiernos regionales se hizo intolerable frente a los programas de ajuste iniciados en el país en 1989, resultando armónico con los mismos el inicio de un proceso de descentralización, que en principio buscaba oxigenar un sistema político en franca decadencia, dado el deterioro de los principales partidos como agentes articuladores de los diversos actores de la sociedad, donde el cada vez menor reconocimiento y atención de sus intereses había comenzado ya a hipotecar la gobernabilidad del régimen democrático.

El afán descentralizador que ha acompañado al proceso de transformación del Estado tendiente a redimensionar la actuación de éste a niveles mínimos, propio de la oleada neoliberal que caracterizó a los programas de ajuste iniciales, ha encontrado como rémora para el logro de la gestión eficiente del aparato público que ha quedado como “remanente” tras las primeras reformas (Martínez, 2002) a unas gobernaciones que, como unidades administrativas, presentan la misma dinámica burocrática clientelar que ha caracterizado al Estado Central; lo cual resulta contraproducente para el desarrollo de las condiciones económicas que necesita el modelo de mercado.

Bajo el esquema de mercado, el desarrollo de enclaves territoriales para la producción de bienes y servicios posee más ventajas competitivas a

nivel de los espacios subnacionales, razón por la cual los requerimientos institucionales de reforma en el plano económico y político para el funcionamiento del mercado se hacen más evidentes en los estados y municipios, siendo uno de los más importantes la transformación administrativa de sus gobiernos.

Aunado a la imperiosa necesidad de contar con un aparato público a nivel de las regiones que permita el desarrollo del mercado, el hecho de que la descentralización administrativa en Venezuela haya ocurrido de la mano de una descentralización política, en donde ahora los gobernadores y alcaldes son elegidos por votación popular, lleva a que estos nuevos gobernantes locales deban racionalmente proveer de legitimidad por rendimiento a sus respectivos gobiernos, como una de las vías para lograr la reelección o conseguir la resonancia nacional suficiente que los convierta en posibles opciones para candidaturas presidenciales.

La aún mayor complejidad que como aparato burocrático adquieren las gobernaciones a partir de la transferencia de competencias, producto de la descentralización, ha sido una de las razones que ha justificado los recientes estudios administrativos de estas organizaciones (Mascareño, 1996; Ochoa, 2003). Su carácter mesogubernamental en el entramado político-administrativo que conforma a los Estados federales, la convierte en una instancia de gobierno que posee un nivel de autoridad que cubre espacios geográficos polimunicipales,⁴ con lo cual el alcance de sus actos administrativos impacta a un número significativo de actores que hacen vida en el ámbito local.

Los crecientes retos que plantea el escenario de una economía basada en factores de producción sin límites territoriales, ha obligado a una mayor especialización del Estado, en el que es necesaria una separación tajante entre el nivel que formula políticas y el que ejecuta. El reparto de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales va en función de una tremenda diferenciación en cuanto a las instituciones estatales, las cuales deben hacer frente, respectivamente, a los desafíos que

⁴ En cuanto a la organización político-territorial de los ámbitos de gobierno en Venezuela, el Poder Ejecutivo posee tres niveles, siendo el primero, el de la Presidencia de la República y los Ministerios; el segundo, el de las Gobernaciones y sus respectivas Secretarías y, el tercero, el de las Alcaldías y sus diferentes Direcciones.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

plantea la dialéctica globalización-enclave de las actividades económicas y políticas.

La nueva arquitectura institucional de las gobernaciones

Como hemos visto, son varios los factores de tipo institucional que han empujado una transformación de las estructuras administrativas de los gobiernos subnacionales en Venezuela. No obstante, si bien es cierto que la descentralización territorial del poder y de la administración del Estado hacia las provincias y municipios ha supuesto un cambio en el tradicional esquema jerárquico de actuación, sobre los asuntos públicos por parte de las antiguas y recientes dependencias gubernamentales responsables del ámbito local, también se observa de forma clara que las razones principales sobre las cuales se fundamentan los cambios son de carácter económico, lo que da cuenta de un nuevo diseño institucional que vienen acuñando, con todas las especificidades de cada caso.

En términos de reforma, un diseño institucional puede entenderse, siguiendo los planteamientos de North (1993), como un esquema que traza el conjunto de reglas formales e informales que deben generarse y establecerse en determinado espacio —macro o micro social— para promover el desarrollo y evolución de unas organizaciones que, con base en dichas reglas, pueden obtener resultados redituables en las actividades que realizan. Ahora bien, el carácter de la gestión y la utilidad que de ella se derive será funcional o disfuncional para la sociedad, dependiendo de la orientación general que predomine en la misma.

No es necesario indagar mucho sobre la historia reciente de América Latina en el plano económico y político, para cerciorarse cómo ha ganado terreno la orientación de reorganizar socialmente a nuestras naciones en torno al mercado, fenómeno que a nivel mundial, de manera bastante especulativa, se llegó a considerar como “el fin de la historia” (Fukuyama, 1994). El desarrollo de esta orientación por estas latitudes encontró asidero en una crisis de la deuda, que se convirtió en el argumento fundamental para llevar a cabo una serie de programas iniciales de reforma, destinados a corregir en principio los graves desequilibrios macroeconómicos. Sin embargo, estas medidas “que a menudo se adoptaron por razones de conveniencia a corto plazo, terminaron por convertirse en un nuevo enfoque de política a largo plazo” (Thorp, 1998: 216).

En esta conversión hacia una estrategia de largo plazo se han identificado dos generaciones de reforma del Estado. Las primeras, orientadas hacia una racionalización de los recursos fiscales, con un carácter más coyuntural, mientras que las segundas han estado referidas a la transformación de la estructura institucional del Estado, y han expuesto un carácter de mayor temporalidad en su ejecución. En el caso de la descentralización, si bien la misma se ubica como una política de la primera generación de reformas, ello obedeció a que en un principio ésta fue concebida bajo una visión restringida que veía en situar hacia niveles inferiores las funciones del Estado como una fórmula para reducir las cargas de un aparato central, caracterizado por un enorme déficit fiscal.

Más allá de esta perspectiva, y dejando de lado el criterio de temporalidad, que asocia también a la descentralización como propia de un primer conjunto de reformas, debido a su aparición en los años ochenta, se ha reconocido últimamente “colocarla como parte integrante de la segunda generación por considerársela parte del objetivo de capacidad administrativa e institucional” (Souza y Moreira, 1999: 2), que desde los años noventa comienza a hacerse prioritario dentro de lo que significa reformar el Estado, especialmente en sus niveles intermedios e inferiores de gobierno.

De simples razones fiscales y de equilibrio macroeconómico, que empujaban a una reducción del aparato estatal, las agencias internacionales de crédito pasaron a un reconocimiento del Estado como “fundamental para el proceso de desarrollo económico, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso” (Banco Mundial, 1997: 1). Frente al redescubrimiento de las instituciones estatales como básicas para la tarea del desarrollo, las nuevas reformas planteadas enfatizan “la importancia de la creación de capacidad del Estado y de instituciones (*state capacity building e institution building*) y de la adopción de prácticas enderezadas al ‘buen gobierno’ (*governance*)” (Souza y Moreira, 1999: 2).

La construcción y reconstrucción de capacidades gubernativas, orientadas hacia la generación de eficiencia y efectividad del aparato estatal, pasa por el desarrollo de un nuevo modelo de Estado, que también en el caso de los gobiernos regionales y municipales, su diseño está planteado en términos del llamado paradigma de la Nueva Gestión Pública: a) autonomía en la gestión para la provisión de infraestructura y servicios; b) privatización y tercerización de tal prestación; c) impulso de

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

una competencia administrada por las autoridades locales; d) optimización de los procesos administrativos y desarrollo del recurso humano de las dependencias gubernamentales, y e) regulación y control de la provisión por parte de la ciudadanía (Dunleavy y Hood, 1995; Barzelay, 1998).

El hecho de que la globalización económica tenga expresadas sus actividades a nivel de lo local (Borja, 1998; Castells, 1998; Prats, 2000a), conduce a que no sólo los Estados nacionales tengan que rediseñarse, los cuales de por sí fueron debilitados mediante los programas de ajuste y reestructuración, sino que sean principalmente los aparatos administrativos de aquellas unidades de gobierno que están a un nivel subnacional, las llamadas a transitar por un camino de reformas que constituyen una nueva clase de medidas que dejaron atrás un enfoque de corto plazo y se orientan ahora como parte del nuevo diseño institucional que debe tener el aparato público en el escenario de una sociedad organizada por el mercado.

Las nuevas condiciones de la economía demandan de dichas instancias de gobierno una capacidad institucional, la cual, en la mayoría de los casos, es escasa o inexistente, debido a que el anterior modelo socioeconómico no lo requería de manera apremiante. Se impone así la tarea de construir dicha capacidad como parte de las condicionalidades que exige la asistencia financiera de los organismos multilaterales de crédito, llevando a las gobernaciones a crear dispositivos de reforma que coadyuven en el alcance de dicho propósito. Desde entonces, dichos dispositivos modernizadores, como es el caso de la Escuela de Gobierno del Zulia, comienzan a adquirir una importancia dentro la reforma administrativa del Estado, la cual hoy en día se encuentra influida en gran medida por la perspectiva neoinstitucionalista (Payne, 1999; Prats, 2000b).

Arreglos institucionales y el papel de la escuela en la reforma de la GEZ

Dadas las nuevas condiciones que impuso la descentralización en el escenario social del país a comienzos de la década de 1990, en el caso específico de la GEZ, se iniciaron medidas tendientes a transformar el viejo andamiaje institucional que se consolidó en torno al esquema centralista de organización del Estado. En dicho proceso de reforma, la construcción y reconstrucción de capacidades gubernativas, orientadas hacia la generación de eficiencia y efectividad del aparato estatal, supuso

en un principio el desarrollo de un gran esfuerzo en tareas de formación del personal de carrera de esta gobernación.

El que la capacitación del funcionario se erigiera como uno de los componentes principales del proyecto inicial de modernización de la GEZ, rebasaba con creces la tradicional visión de cambio administrativo limitada a meras transformaciones formales en la estructura de la gobernación, y se adentraba hacia la formación de una nueva cultura administrativa basada en la eficiencia de la gestión. El proyecto de cambio se orientaba hacia la modificación de las rutinas administrativas propias del modelo burocrático populista (Ochoa *et al.*, 1996) apoyándose en el factor de la capacitación.

En este sentido, la Escuela de Gobierno como componente de modernización, tal como se podrá apreciar más adelante, ha sido parte de un tipo de orientación de reforma que predominó, producto del enfoque desarrollado por Carlos Matus,⁵ quien fuera el principal asesor del proyecto originario. A la luz de perspectivas teóricas más recientes (Bresser, 1999) es claro que el punto de arranque de la modernización fue concentrar las acciones de cambio en el “núcleo estratégico” de la GEZ, para lo cual era necesario desarrollar estructuras que garantizaran una eficiencia asignativa de la administración (Prats, 1998), a partir de configurar una cultura de gestión en los funcionarios que procurara confianza y seguridad en los actos y trámites administrativos que éstos realizan.

Cabe destacar que, si bien el proceso de modernización de la GEZ ha tenido entre sus resultados la privatización de muchas de las actividades que con la descentralización pasaron a ser de su competencia (Córdova, 1998; Ochoa, 2001), un rasgo también importante es que la misma gobernación se reservó para sí las llamadas “funciones de orden superior” o “actividades exclusivas del Estado”, en donde la garantía de la eficiencia asignativa iba a depender del desarrollo de conocimiento técnico que apalancara la toma de decisiones a nivel político, razón que justificaba la

⁵ Economista chileno ya fallecido, egresado de la Universidad de Harvard. Ejerció funciones como ministro de Economía durante el gobierno de Salvador Allende. Fue asesor del PNUD en varios países, entre ellos Venezuela, donde creó la Fundación ALTADIR.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

creación del IZEPES, como dispositivo Escuela de Gobierno para contribuir en la generación de capacidad institucional.

La tesis en torno a que las administraciones públicas, bien sean nacionales o locales, deban avocarse a la construcción de capacidad institucional, es promovida por los propios organismos internacionales de crédito, que entienden por dicha condición a la capacidad que debe tener el Estado para asegurar un esquema de normas que apoyen el funcionamiento eficiente de los mercados (Banco Mundial, 1997). En este sentido, la reforma del Estado se orienta hacia un cambio de su institucionalidad, donde ésta representa todo el conjunto de reglas formales e informales que determinan la praxis administrativa predominante en el aparato público.

Bajo la llamada reforma institucional, se plantea que el Estado debe deslastrarse de ese comportamiento burocrático y populista que fue cómodo con el modelo económico de sustitución de importaciones, y adaptar en estos tiempos de la economía de mercado un esquema institucional acorde a dicho modelo, que pasa por el establecimiento de un nuevo arreglo o contrato entre los actores básicos que conforman el aparato público, en donde el compromiso es hacia el desarrollo de todo un conjunto de rutinas que proveen eficiencia a la gestión.

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) también sienta su posición en torno a la necesidad de generar capacidad institucional, mediante la puesta en práctica de una “Reforma Gerencial”, que se fundamenta en un revisionismo crítico sobre lo que fueron las llamadas reformas de primera generación. Reivindicando la dimensión política, gran ausente durante estas primeras reformas, reconoce que hoy en día la gestión estatal debe ser “entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político” (CLAD, 1998). Sin embargo, dicho reconocimiento de lo político se inscribe dentro de esa tendencia pos Consenso de Washington (Stiglitz, 1998), que persigue construirle legitimidad a las reformas neoliberales.

Más que subordinar la capacidad institucional del Estado a la lógica del mercado, hay que plantear dicha capacidad del aparato estatal bajo una visión alternativa, donde esta facultad sea reconocida como la autoridad

que en materia de política pública debe acuñar y consolidar el Estado para establecer, mediante el criterio de la subsidiariedad,⁶ los ámbitos: a) de su actuación exclusiva, b) los que requieren una cogestión estratégica con el sector empresarial, y c) los que puede asignarle a otros sectores de la sociedad que se organizan bajo esquemas semiprivados o públicos con carácter no lucrativo; los cuales, sin embargo, deben ser sujetos a controles y regulaciones por parte de las autoridades designadas democráticamente.

A pesar de la distancia que pueda existir entre las dos definiciones, sobre lo que representa la capacidad institucional del Estado, algo que sí es común a ambas es que dicha capacidad implica un cambio del agotado modelo clientelar de la administración pública, debido a su carácter disfuncional, tanto para el desarrollo del mercado, como de un aparato estatal fuerte que pueda contrarrestar las fallas y externalidades del primero. Ello pasa, tal como señala Prats (2000b), por contar con una adecuada teoría del cambio institucional, que permita identificar cómo se construye o se fortalece dicha capacidad, cuestión que ha sido objeto de profundo debate a partir de los supuestos de distintas corrientes teóricas del ámbito de la economía y, paradójicamente, de la administración de empresas.

Con base en el diagnóstico neoconservador, que caracteriza a la administración pública como espacio capturado por intereses particulares de políticos y funcionarios, donde el clientelismo y la corrupción hacen mella en el logro eficiente y efectivo de los objetivos generales, la teoría racionalista neoclásica sostiene que el problema radica en la estructura de incentivos que perpetúa dicha situación, la cual inmoviliza institucionalmente al Estado para cumplir las tareas asignadas en esta era de intercambio comercial a escala mundial.

Lo insuperable que ha sido considerada la circunstancia de inercia institucional en que cae el Estado, debido a la actividad predadora de los buscadores de renta, ha servido para justificar una reducción

⁶ El principio de la subsidiariedad en la función asignativa para la producción y provisión de bienes públicos, se rige con base en identificar qué sector de la sociedad —estatal, privado, no gubernamental— puede lograr una adecuación efectiva y no regresiva entre la oferta y la demanda (Finot, 2001). Esto se ha traducido en la célebre frase: “Tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”.

indiscriminada del aparato estatal; mientras que otras posiciones menos radicales, partiendo de “observar las organizaciones como una cadena de relaciones de baja confianza entre un actor principal y unos agentes secundarios” (Dunleavy y Hood, 1995: 105), determinan que la posibilidad de transformación está en función de instaurar una red de contratos capaces de adecuar los incentivos y las restricciones con los resultados.

Si partimos de considerar que el desarrollo de la capacidad institucional del Estado está relacionado en gran medida con el establecimiento de acuerdos formales e informales, orientados por un estructura de incentivos y restricciones que fije las acciones de los actores hacia la reforma del entramado estatal, una perspectiva teórica que nos reporta mayor nivel explicativo sobre los arreglos institucionales para la construcción de esa capacidad es la teoría del principal-agente, la cual aboga por la necesidad de introducir incentivos adecuados en aquellas condiciones en que la relación de autoridad que se instituye —por acuerdos implícitos o explícitos— entre dos actores, implique delegación de parte de esa autoridad de un actor hacia el otro para lograr los objetivos pretendidos por el primero.⁷

Dicha teoría, formulada originalmente como una respuesta para enfrentar los problemas de coordinación que plantea la separación de propiedad y control en la relación que establecen accionistas y gerentes en las grandes empresas (Jesen y Meckling, 1976), ha sido también aplicada al ámbito del sector público para entender las dificultades del control político sobre la burocracia y proponer reformas para un eficiente funcionamiento de la administración estatal (Bendor, 1988; Calvert *et al.*, 1989; Aucoin, 1992; Banco Mundial, 1997). En este sentido, la teoría del principal-agente ha sido reinterpretada desde la óptica de la Nueva Economía Institucional (North, 1993), asumiéndose que el político, en cuanto principal, y el funcionario, en cuanto agente, pueden adoptar

⁷ Jesen y Meckling (1976: 5) definen esa relación entre los actores como una *relación de agencia*, caracterizada por ser “un contrato conforme al cual una o varias personas (el principal (es)) contratan a otra persona (el agente) para realizar algún servicio en su nombre que implica la delegación de alguna autoridad de toma de decisiones al agente. No obstante, si ambas partes en la relación buscan maximizar su utilidad, hay buenas razones para pensar que el agente no siempre actuará en los mejores intereses del principal”.

determinadas conductas predecibles a partir de reducir los problemas de asimetría de información sobre la base de un acuerdo o contrato previamente establecido, de naturaleza formal e informal (Melo, 1996; Pzreworski, 1998; Shepherd, 1999), que se conoce como arreglo institucional.

Con base en el axioma racional del costo-beneficio, la teoría principal-agente parte de la premisa de que en cualquier escenario organizacional el agente (gerentes o burócratas) tiende a orientar sus acciones más en función de su beneficio individual, que el de la organización y del principal (accionistas o políticos); lo cual dificulta la coordinación y la cooperación entre unos y otros para el logro de utilidades generales. Tal actitud del primero frente al segundo tiene su origen en que, si bien el agente debe cumplir con lo encomendado, éste tratará siempre de sacar ventaja personal de las prerrogativas que suponen la delegación de cierta autoridad para cumplir aquello que le ha sido confiado por el principal.

Con el propósito de reducir dicha tendencia a perseguir la utilidad individual, se hace imprescindible en cualquier estructura organizativa —pública o privada— el establecimiento de cadenas de relaciones principal-agente bajo ciertos arreglos institucionales, entendidos como “un conjunto de reglas que permite, a través de la negociación política, que los actores realicen sus intercambios (económicos y políticos). Estas reglas generan los incentivos para que los principales grupos sociales establezcan acuerdos básicos” (Ayala, 2001: 210), orientados hacia la obtención de beneficios colectivos. El establecimiento de una relación de agencia bajo un arreglo institucional que procure un esquema claro de incentivos y restricciones reduciría la proliferación de comportamientos egoístas en los actores, y aumentaría el espacio para la cooperación hacia el logro de unos beneficios que no presentan una naturaleza exclusiva.

A los fines de configurar los arreglos institucionales necesarios, en cualquier ámbito delimitado del Estado, pueden identificarse cadenas de relaciones de agencia, donde el problema fundamental es garantizar un convenio que permita a los políticos, en medio de la discrecionalidad y flexibilidad que tienen los funcionarios en quienes delegan funciones, una actitud de respeto y cumplimiento de las reglas emanadas de la autoridad, lo cual deriva de los compromisos legislativos instaurados en la arena de la política, y no se inclinen más bien hacia la búsqueda de fines personales,

con lo cual los propósitos de la organización se verán realmente desvirtuados.

Mejorar la administración pública es un asunto político y técnico que ha venido siendo demandado a sus dirigentes por los ciudadanos en su condición de electores, pero que a su vez ha sido delegado a los gerentes y funcionarios públicos por los políticos electos en su condición de jefes de las distintas unidades administrativas del Estado. Esta cadena de relaciones principal-agente, no sujeta a la clásica dicotomía política-administración,⁸ deja ver las responsabilidades de unos frente a otros en cuanto a principales y en cuanto a agentes, donde en el caso de los políticos ante los ciudadanos la rendición de cuentas pasa a ser el mecanismo institucional que debe redefinir el esquema de incentivos y restricciones de la relación de agencia existente entre ambos.

En el caso de los funcionarios ante los políticos, las reformas basadas en la flexibilidad de la administración bajo el binomio de mayor nivel autonomía de gestión y evaluación por resultados, supone como objetivo primario rearticular las relaciones entre políticos y funcionarios a partir de un cuadro de incentivos y restricciones acorde con este nuevo modelo, que minimice la incertidumbre de los primeros en cuanto a la actuación de los segundos, quienes ahora se encuentran investidos de más discrecionalidad. No basta la voluntad política de los gobernantes como requisito para llevar a cabo los cambios y reorientar la gestión de los organismos públicos hacia el alcance de la eficiencia. Si bien, no cabe duda, es una condición necesaria, la misma ha empezado a reconocerse como no suficiente (Torre, 1998), dada la existencia de factores intraburocráticos, entre los que se destaca la actitud reacia de algunos

⁸ Caracterizar la administración pública bajo una relación de agencia supone reconocer la propiedad multivalente que llegan a asumir los actores en vista a la naturaleza política de la red de contratos, cuestión implícita en la gestión de la cosa pública o también llamado bien común. Así tenemos, por una parte, que el ciudadano en su condición de elector delega en sus representantes (políticos) su atributo de principal para que este último actúe como rector de una burocracia; sin embargo, este mismo ciudadano también es agente al ser sujeto imputable de obligaciones —fiscales, servicio militar— ante el Estado. Por otra parte, la burocracia que asume el carácter de agente frente a los políticos muchas veces termina adoptando, por la naturaleza de las decisiones que toma y las acciones que ejerce, un papel de principal, equiparable, en cuanto a prerrogativas, a las del propio político.

cuadros —ahora con mayor poder de autonomía— para aceptar la reforma, debido a los beneficios que les proporciona el tradicional estado administrativo, razón por la cual salen en su defensa y luchan soterradamente por su persistencia.

En este sentido, más allá de los factores de cambio institucional —reformas de mercado condicionadas por organismos internacionales, descentralización política, aumento de demandas ciudadanas— que objetivamente han forzado la modernización administrativa de la GEZ, un aspecto crucial en el desarrollo de capacidad institucional durante las reformas emprendidas entre 1990 y 2000 en esta gobernación, estuvo vinculado a atender lo que dentro de la teoría del principal-agente se denomina el problema de la agencia.⁹ Durante dicho periodo fue determinante la calidad de los arreglos institucionales, entendida en términos de los incentivos y las restricciones establecidos, para reunir un consenso en torno a la orientación de la reforma, mantener la durabilidad de los compromisos entre políticos y funcionarios hacia dichos cambios y, muy especialmente, convenir el papel que debía jugar el IZEPES como dispositivo modernizador.

Como veremos en seguida, en esos años la propia GEZ y otros actores involucrados en su proceso de modernización fueron tejiendo ciertos arreglos institucionales para la reforma, que permitieron de modo intermitente el establecimiento de coaliciones modernizadoras, donde el IZEPES, mediante el desarrollo, reanudación o fortalecimiento de sus programas de capacitación, fue por determinados momentos un factor clave para la transformación de la cultura administrativa de los funcionarios. No obstante, dichos arreglos al final se vieron debilitados con los cambios de gobierno, perdiendo así el IZEPES articulación como dispositivo modernizador y quedando emplazado a ser sólo un centro de adiestramiento que legitimaba su existencia, en función de responder a la visión reformista que manejaba el gobernador de turno.

⁹ Es el conflicto de objetivos que se genera entre el principal y el agente debido a la separación entre la propiedad y el control de la organización, lo cual lleva al segundo —en tanto sujeto racional— a perseguir sus propios intereses en desdén y desmedro de los buscados por el primero.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

Cambios de gobierno y giros en la orientación académica de la Escuela

A partir de la propuesta de cambio hacia un sistema de gestión estratégica de la GEZ, bajo el mandato de Oswaldo Álvarez Paz¹⁰ (1990-1994) la creación de la Escuela de Gobierno representó la institucionalización de un proceso de capacitación de funcionarios, bajo las llamadas Ciencias y Técnicas de Gobierno,¹¹ el cual, a pesar de haberse morigerado y en cierta medida haber adoptado otra orientación durante la gestión de la gobernadora Lolita Aniyar (1994-1996), tal proceso fue relanzado y tomó más fuerza con la llegada a la gobernación de Francisco Arias Cárdenas¹² (1996-2000). La aceptación con mucho beneplácito de las tesis reformistas de Carlos Matus que tuvo el primero de estos gobernadores y posteriormente en mayor grado el tercero de ellos, contribuyó a la difusión de una perspectiva teórica que casi logró alcanzar un carácter doctrinario dentro de lo que fue la formación impartida por la Escuela de Gobierno, durante sus respectivos períodos de gobierno.

Los inicios de la Escuela de Gobierno: Una concepción gerencialista (1990-1994)

A comienzos del gobierno de Álvarez Paz se prescribió al unísono el “implementar programas de adiestramiento y formación de recursos humanos a nivel gerencial y administrativo [...] [y la] [...] reorganización para todos los despachos adscritos a la Gobernación del Estado Zulia, incluyendo la Dirección Superior y las seis (6) secretarías” (CONZUPLAN, 1990: 54). En este sentido, los resultados para mediados de 1992 se expresaban en “el otorgamiento de 705 certificados: 400 en el área de Recursos Humanos, 285 en el área de Desarrollo Gerencial y 20 en el cam-

¹⁰ Dirigente de orientación socialcristiana y partidario sin reservas del modelo económico de mercado.

¹¹ Entre el conjunto de las ciencias y técnicas de gobierno destacan como principales: la planificación estratégica, el estudio de actores, la gerencia de operaciones, la construcción de agendas y los sistemas de petición y rendición de cuentas.

¹² Teniente coronel retirado que inició su carrera política como figura independiente después de haber sido indultado de los cargos de sublevación militar por su actuación como uno de los principales cabecillas del intento de golpe de Estado de 1992 contra el entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Estuvo al frente de la Gobernación desde 1996 hasta 2000, año en el cual renunció al cargo para competir frente a Hugo Chávez por la presidencia de la República.

po del Derecho” (Álvarez, 1992: 43); mientras que en lo relativo a la reorganización, “se han realizado acciones de modernización dentro del Sistema de Gestión Administrativa (Presupuesto, Contabilidad, Compras y Suministros, Servicios Generales, Documentación, Archivo y Auditoría), así como también cambios estructurales de las diferentes Secretarías de la Gobernación” (Álvarez, 1992: 42).

La automatización de muchos procesos administrativos fue uno de los logros alcanzados por la GEZ durante la vigencia del proyecto GAAD,¹³ específicamente en lo concerniente al mejoramiento de la gerencia financiera de la gobernación. Al respecto, se adquirieron equipos y se acordó con una empresa de informática el desarrollo de programas, e igualmente “se contrató personal especializado, la mayoría profesionales y se creó la sección de soporte a usuarios cuyo personal se encarga de adiestrar a los usuarios del sistema en el manejo del mismo” (Pardi y Guzmán, 1992: 119). Dados los recursos que ahora percibiría el Estado por el manejo directo de algunos servicios, era lógico esperar que la Secretaría de Administración fuera otra de las principales áreas sujetas a ser modernizada.

En el plano de la capacitación de funcionarios, el trabajo conjunto realizado por CONZUPLAN¹⁴ y la COPRE-Zulia a principios de la década de 1990 fue fundamental para levantar las bases de lo que sería la institucionalización de dicha función, mediante la creación posteriormente de la Escuela de Gobierno. Los esfuerzos iniciales de

¹³ La GEZ inició su participación en el año de 1990, junto a otras 11 gobernaciones del país, en el desarrollo del primer proyecto dirigido específicamente a la reforma de estas dependencias de gobierno, denominado Gestión en Gobernaciones: Apoyo, actualización y dinamización (GAAD) —VEN 90/018, el cual fuera conducido por el Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Coordinación y Planificación Nacional (CORDIPLAN). Ya en 1989, el propio PNUD había adelantado junto con la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) el Proyecto VEN/89/501, que perseguía como objetivo desarrollar las capacidades gerenciales del Estado, en función de promover la descentralización, sirviendo éste de antecedente a lo que sería el comienzo de una inédita etapa de proyectos de reforma enfocados hacia los gobiernos estatales.

¹⁴ Una de las tareas iniciales dentro del proyecto GAAD fue la renovación y fortalecimiento que en 1990 se le dio al Consejo Zuliano de Planificación y Coordinación (CÓNZUPLAN), instancia del gobierno regional creada en 1964.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

estas dos dependencias se centraron en proporcionar la infraestructura y el personal técnico y docente para las tareas de capacitación de cuadros pertenecientes al nivel medio de la GEZ. El vacío que para ese entonces presentaba la gobernación en materia de formación de sus funcionarios, pero que exigía ser llenado en el marco del proyecto GAAD y del convenio firmado con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) fue ocupado en principio por estos organismos, a los cuales les tocó la tarea de ser partícipes en la fundación y consolidación del IZEPES.

Bajo los parámetros de la planificación estratégica situacional, las acciones se orientaron hacia la reforma del sistema de dirección superior, donde uno de los dispositivos previstos era la Escuela de Gobierno, el cual se cristalizó en el año de 1991 con la creación del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES), dependencia adscrita al Despacho del Gobernador que se encargaría del desarrollo de la capacitación de los funcionarios llamados a cumplir tareas estratégicas en el proyecto de modernización, emprendido inicialmente con el apoyo del ILDIS y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La creación de una Escuela de Gobierno de carácter regional que apuntalara los programas de reforma propios o condicionados por los organismos internacionales que desde entonces emprendería la GEZ, marcó en el país una distinción frente a lo que hasta ese momento había sido la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, de tipo centralizado y basada en el ya conocido modelo francés emulado en casi todos los países de América Latina, a partir del auge de la llamada reforma administrativa (Pacheco, 2001) y con especial énfasis hacia la formación en el área fiscal y tributaria. Tal como fue planteado, el nuevo dispositivo Escuela de Gobierno se circunscribía a un nivel administrativo más específico como lo era la capacitación de los funcionarios del gobierno regional en materia de gerencia estratégica, lo cual cobró sentido sólo a partir de la descentralización que traía consigo las reformas de mercado.

Si bien el IZEPES fue concebido formalmente como una agencia autónoma, su adscripción al propio Despacho del Gobernador estableció desde un principio una clara relación de agencia entre el mismísimo mandatario y la Junta Directiva del instituto, al punto que muchas de las directrices iniciales en el marco de su fundación provenían —por intermedio de CONZUPLAN y COPRE-ZULIA— del Ejecutivo regional, el cual siguiendo los lineamientos emanados por el PNUD y el ILDIS tenía, a su vez, una relación de agencia con estos organismos internacionales,

instituida a raíz de los convenios de cooperación financiera y técnica que había suscrito dicha gobernación. De esta manera, la coalición reformista bajo el gobierno de Álvarez Paz estuvo conformada por la siguiente cadena de relaciones principal-agente: PNUD/ILDIS-GEZ, GEZ-CONZUPLAN/COPRE-Zulia y CONZUPLAN/COPRE-Zulia-IZEPES.

En la relación principal-agente, conformada por PNUD e ILDIS en cuanto que principales y GEZ en cuanto que agente, el acuerdo institucional se regló con base en los incentivos que representaban para el propio gobernador y su gabinete ejecutivo el ingreso de recursos financieros y de tecnología, el cual se traduciría en una mejora de las instalaciones de algunas dependencias centrales, así como de su equipamiento informático. Bajo este acuerdo era de esperarse que el PNUD y el ILDIS supervisarían el proceso de reforma del sistema de dirección superior de la GEZ y mantendrían un control sustentado en los resultados que aportaran sus propios técnicos, el gobernador y su cuerpo de secretarios ejecutivos, ya que las reglas de juego estaban fijadas por un Convenio de Cooperación Internacional que condicionaba los desembolsos y la asistencia técnica a cambio del cumplimiento por parte del Ejecutivo de los objetivos establecidos en el cronograma de reformas, impuesto por dichos organismos internacionales.

Dados los imperativos de la reforma fijados por el PNUD e ILDIS, la GEZ redefinió sus relaciones principal-agente con CONZUPLAN y la COPRE-Zulia, respectivamente. Más allá de su tradicional papel como organismos de planificación, el gobernador les concedió recursos extraordinarios para que coordinaran el componente de capacitación previsto dentro del proyecto GAAD, lo que significó para estas agencias un doble incentivo: material y simbólico. El primero, en términos de dotación de personal, mobiliario y mejoras salariales; el segundo, expresado en la importancia de la labor encomendada, lo cual les permitió recuperar su autoestima como instituciones de gran valor técnico dentro del gobierno, después de años de ser poco tomadas en cuenta o subutilizadas por anteriores gobernadores.

Como parte de dicho componente de capacitación, CONZUPLAN y la COPRE-ZULIA tendrían la tarea en cuanto que principales de orientar las acciones del recién creado IZEPES, el cual asumiría un papel de agente en términos de gestor administrativo de unos programas de formación, que ya venían configurados por el PNUD y el ILDIS bajo la filosofía de la llamada gerencia estratégica, orientación subyacente en los

planteamientos de quien fuera uno de los principales asesores técnicos de la Misión: Carlos Matus (1992), experto que resume los problemas de la alta dirección de gobierno en la ausencia de criterios técnicos a la hora de tomar las decisiones, inconveniente que supone para su superación, entre otras cosas, la formación del gobernante.

En ese entonces, parte de los incentivos que motivaron al IZEPES a cumplir con su labor dentro de la coalición de reforma estuvo en los beneficios que recibía en materia de transferencia de tecnología administrativa y de personal, proveniente, respectivamente, del PNUD, ILDIIS, COPRE-Zulia y de CONZUPLAN. Sin olvidar, por otra parte, que el esquema de autonomía administrativa que se le otorgó al IZEPES le permitió fijar con el tiempo una estructura de salarios para sus funcionarios muy por encima de la media general del resto de las dependencias de la GEZ, excepcionalidad que en un mediano plazo llevó a convertir a esta agencia en un enclave tecnoburocrático, formado por personal altamente calificado y guiado por una cultura administrativa basada en la eficiencia.

Gracias a su relación con CONZUPLAN y la COPRE-Zulia, el IZEPES fue ganando institucionalidad al punto de que ya hacia finales del gobierno de Álvarez Paz había incursionado en el desarrollo de algunos programas de formación propios, pero en franca sintonía con las tesis de la gerencia estratégica, las cuales habían dejado una notable huella en el tiempo que duró la asistencia técnica de los organismos internacionales. No obstante, esa nueva planificación académica venía a responder no a un proyecto de reforma como tal, sino a satisfacer los intereses de ciertos actores, en este caso consultores vinculados al IZEPES, que vieron después de finalizados los trabajos del Proyecto GAAD una oportunidad de negocio, siendo necesario para ello un trabajo de lobby que mantuviera el convencimiento del gobernador sobre la necesidad de la capacitación y, por ende, de su financiamiento.¹⁵

¹⁵ Ya Jesen y Meckling (1976) señalaban la importancia de considerar la influencia que tienen ciertos grupos de interés dentro de una relación de agencia, especialmente por los vínculos que establecen con el actor que sirve de agente en dicha relación. En ocasiones, los grupos de interés pueden ser determinantes en la creación de un problema de agencia al hacer que el agente coopere más en la búsqueda de los

Ya sin estar sujetas a los imperativos del algún convenio suscrito con organismos internacionales de asistencia técnica, que además representara la obtención de recursos financieros para la GEZ, las relaciones principal-agente que se habían establecido con la finalidad de acometer y mantener en el tiempo la reforma institucional comenzaron a debilitarse, generándose como problema de agencia una rivalidad, entre las dependencias que habían estado involucradas en el proyecto, por la competencia en la obtención de recursos ante el propio Despacho del Gobernador, ello con el propósito de que cada una de éstas se fortaleciera particularmente como institución. En el caso específico del IZEPES, uno de los factores que contribuyó al desarrollo de esa conducta orientada hacia la búsqueda de sus propios fines reside en su condición de organismo autónomo, atributo que paradójicamente siempre ha buscado reafirmar pese a su elevada dependencia, principalmente en términos financieros, del Despacho del Gobernador; variable que tiene un peso muy significativo en el giro de orientación académica que daría esta Escuela con el cambio de gobierno en 1994.

La consolidación de la Escuela: Una formación centrada en lo social (1994-1996)

Con el cambio de gobierno en el año de 1994, expresado en la llegada a la gobernación de la candidata del Movimiento al Socialismo Lolita Aniyar de Castro, se inició “un proyecto alternativo de reforma administrativa de la gobernación del estado Zulia” (Fuenmayor y Ochoa, 2003: 199), orientado más hacia el desarrollo de la gerencia social y comunitaria. Esta orientación alternativa de gestión que se estableció con la gobernadora Aniyar limitó su contacto con los multilaterales, llegando sólo a interesarse por aquellos proyectos de naturaleza social. En esta dirección, con el apoyo del Fondo de Inversión Social (FONVIS), que ya desde 1993 ejecutaba un préstamo (No. 658/OC/VE) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se llevaron a cabo algunas iniciativas de capacitación en materia de formulación y evaluación de proyectos de inversión social. Igualmente, a nivel sectorial, se procedió a incorporar a la entidad federal al Proyecto Salud, coordinado por el Ministerio de Sanidad con financiamiento del BID y el Banco Mundial (Mascareño, 2000).

objetivos de estos grupos si dicha cooperación le posibilita al agente maximizar sus propios beneficios.

Otros proyectos de reforma social, realizados en la gestión de Lolita Aniyar, se ubicaban específicamente en las áreas de educación, como fue el caso del proyecto “Escuela Activa”, e igualmente en el ámbito de la reinserción familiar y social, con el proyecto “República de los Muchachos”, que consistía en asistencia integral a los niños y jóvenes de la calle. También se puso especial atención en la necesidad de un cambio en la estructura de valores de la colectividad zuliana, la cual ha presentado graves problemas de autoestima que impiden dar el salto cualitativo fundamental para avanzar hacia la transformación productiva y social de la región (IZEPES, 1995a). En este sentido, se promovió un significativo número de organizaciones de la sociedad civil, a través del Comité de Solidaridad Humana de la Fundación del Niño y mediante el Organismo Regional de Desarrollo Comunitario (ORDEC), capacitándolas en liderazgo y autoestima, formulación de proyectos y gerencia comunitaria.

El financiamiento de la mayoría de estas acciones de reforma provino fundamentalmente por la vía del situado constitucional y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), de manera que la relación principal-agente que se estableció entre dicho Fondo y la GEZ tendría como figura de contrato, o mejor dicho, como esquema de reglas de juego la modalidad del financiamiento por proyecto, estrategia muy propia de la para entonces novedosa política social focalizada, que establecía como principal figura gestora de los recursos a los llamados Fondos de Inversión (Franco, 1996). En este caso, serían FONVIS y FIDES, quienes se encargarían de otorgar el financiamiento previa aprobación de los proyectos sociales que presentase la GEZ y, posteriormente, de condicionar los desembolsos y la asignación de algunos recursos con base en el cumplimiento de ciertos criterios técnicos durante la ejecución del proyecto y del logro de determinados objetivos en algunas de las fases intermedias del mismo.

Bajo esta lógica, las acciones a ejecutar y los objetivos a cumplir previstos en los proyectos presentados por la GEZ al FIDES o al FONVIS supondrían un compromiso adquirido de la GEZ, en cuanto que agente frente a dichos fondos que como principales le transfieren unos recursos a la espera de que ésta se avoque a realizar unas reformas; propósito que al final está entre unas de las razones fundamentales por las cuales se crean estos organismos de financiamiento, vinculados a una cadena de relaciones principal-agente con el Ministerio de Hacienda, y éste a su vez con la Banca multilateral, llámese BID o Banco Mundial.

El financiamiento a través de estos fondos, orientados en ese momento más hacia lo social, ofreció a la entonces gobernadora la oportunidad de conformar un equipo de reforma que expresara su orientación política de izquierda, lo cual combinado con sus antecedentes como profesora universitaria supuso un enorme interés en la formación de los funcionarios de la GEZ en la gestión de proyectos sociales, objetivo que el IZEPES, en su condición de Escuela de Gobierno, sería el encargado de cumplir. En este sentido, si bien la Escuela continuó capacitando a los funcionarios en el área de planificación estratégica, se le otorgó una importancia capital a la formación en desarrollo humano y gerencia social (IZEPES, 1995b). Para ello, el IZEPES contó con el apoyo de la Universidad del Zulia, así como también con la COPRE-Zulia y FUNDAUTOESTIMA, instituciones que, junto con las ya mencionadas ORDEC y el Comité de Solidaridad Humana, vendrían a constituir dicha coalición de reforma.

Más que una suma de nuevos actores al proceso de reforma institucional que se había iniciado bajo el mandato de Álvarez Paz, con el gobierno de Aniyar se produjo un desplazamiento y sustitución de algunos actores que durante la gestión del primero de estos gobernadores había tenido un peso significativo dentro de las acciones de reforma. Tal es el caso de CONZUPLAN y del ILDIS, quienes fueron relevados por ORDEC, el Comité de Solidaridad Humana y la Universidad del Zulia, organizaciones que tendrían un gran protagonismo en la consolidación del IZEPES como centro de formación, principalmente esta última, la cual posibilitó cierto grado de transferencia de tecnología y conocimiento administrativo, mediante la incorporación de profesores de dicha universidad a las labores de dirección y capacitación del IZEPES.

La redefinición del arreglo institucional bajo el que estos nuevos actores hicieron presencia, implicó que uno de los principales incentivos —los recursos provenientes de la GEZ, obtenidos en parte de los Fondos de Inversión— pasara a ser concedido en mayor grado, vía activos y/o contratos, a estas organizaciones, con su consecuente reducción para aquellas agencias que habían participado en las primeros proyectos de reforma. Dicha relación suma-cero, si bien desactivó cierta orientación modernizadora de cuño neoliberal presente en estas agencias y en los grupos de interés vinculados con éstas, restó capacidad colectiva de la propia GEZ como institución para llevar adelante su transformación durante dicho periodo, convirtiendo la tarea de la reforma en asunto exclusivo de un reducido grupo de dependencias que se beneficiaban de las acciones, pero que, a su vez, contribuían en debilitar el interés de las

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

otras restantes por los nuevos cambios; las cuales veían en los mismos una disminución de unos incentivos que el gobierno anterior más bien les había otorgado para que se involucraran activamente.

Esta situación sería un denominador común del gobierno de Francisco Arias Cárdenas, donde el nuevo arreglo marcharía de forma inversa a los intereses de los actores de la reforma que durante el gobierno de Anízar tuvieron protagonismo, fenómeno del cual el IZEPES si bien escaparía por su peculiar dependencia del Despacho del Gobernador, lo llevaría a ajustarse en cuanto agencia de formación a la orientación académica que animaría a Arias a partir de la incorporación de la GEZ en 1996 a los planes de reforma que traía consigo el Programa de Inversión Social Local (PROINSOL), financiado por el BID (PNUD, 2000), momento en el que se inaugura el despegue institucional del IZEPES como Escuela de Gobierno.

Auge como centro de formación: La visión tecnopolítica (1996-2000)

El arribo de Arias Cárdenas a la primera magistratura regional representó el reinicio de las reformas de orientación neoliberal que fueron desalentadas por su antecesora y que se habían empezado durante el mandato de Álvarez Paz. En el plano de la transformación administrativa, se creó la Comisionaduría de Modernización de la GEZ como primer paso para lograr el acceso a los fondos del Programa PROINSOL, el cual incluía un componente de reforma para el fortalecimiento institucional (PNUD, 2000). Con dicho propósito, se conformó un equipo de reforma integrado por dicha Comisionaduría, CONZUPLAN y el IZEPES, que orientó las acciones hacia el diseño conceptual de un proyecto de modernización de la GEZ, el cual tenía como objetivo central: “Ampliar la capacidad institucional de gobierno y mejorar la calidad, eficacia y transparencia de la gestión de la Gobernación del Estado Zulia, para el cumplimiento de sus funciones esenciales” (Colmenares y Obregón, 1996).

Se retomó la reforma del sistema de dirección superior, la cual había caído en una especie de “hibernación” durante al gobierno anterior (Obregón y Carucci, 2000), fenómeno, no obstante, que al haber afectado muy poco al IZEPES, debido a la importancia que Lolita Anízar le reconoció a esta agencia, le permitió a la misma comparecer frente al entonces nuevo escenario de reforma como el único de los dispositivos de dicho sistema de dirección que se había mantenido en pie desde su creación y que pese a los cambios de gobierno había podido alcanzar su consolidación. Paradójicamente, su dependencia directa del Despacho

del Gobernador, muy a pesar de haber sido concebida como una agencia autónoma, fue una de sus principales garantías que le permitieron resistir en ese agitado ir y venir de reformas y contrarreformas que caracterizaron a los períodos de Álvarez Paz y Aniyar al frente de la GEZ.

En el gobierno de Arias Cárdenas, pese a los avatares sufridos en muchas de las fases de preparación conceptual de los proyectos de reforma con miras a acceder al financiamiento multilateral, uno de los avances fue la creación de la Unidad de Soporte Tecnopolítico, adscrita al Despacho del Gobernador y a la Oficina de Análisis Situacional en CONZUPLAN. Con la puesta en funcionamiento de estos dos dispositivos, se retomaban al pie de la letra las recomendaciones de Matus (1997), para quien en vista de que los gobiernos fallan por la cabeza, sugiere que el gobernante además de instruirse en la ciencias y técnicas de gobierno debe contar con un sistema de asesoría formal que le apoye en la discriminación y análisis de problemas, así como también en la búsqueda de soluciones viables y efectivas.

Por encima de la discontinuidad que representó la orientación alternativa que le dio a la reforma de la GEZ el gobierno de Aniyar de Castro, el predominio de las ideas de Matus en gran parte de la trayectoria de modernización administrativa de dicha gobernación durante casi toda la década de 1990, obliga a reconocerlo como uno de los principales intelectuales orgánicos de dicho proceso de modernización, con ascendencia sobre gobernadores como Arias Cárdenas, quien llegó a manifestar que “como gerente público seguidor de la teoría en ciencias y técnicas de gobierno del profesor Carlos Matus, entiendo la fortaleza y vigencia del planteamiento de reforma del Estado que asumimos en la Gobernación del Estado Zulia” (Arias, 2000).

La revitalización de las tesis de Matus, expresada en este afán del entonces gobernador por reformar el sistema de dirección superior, significó para el IZEPES —como único dispositivo en pie de ese sistema en aquel momento— su oportunidad para posicionarse frente a los demás actores como una agencia de imprescindible importancia en las tareas de reforma, dada su experiencia acumulada en la materia. En este sentido, dentro del acuerdo institucional inicial el IZEPES, en cuanto agente de la GEZ, pasó a encargarse exclusivamente de las labores de formación del personal que integrarían los nuevos dispositivos creados: Comisionaduría de Modernización, Unidad de Soporte Tecnopolítico y la Oficina de Análisis Situacional. El grado de consolidación alcanzado por el IZEPES

como Escuela de Gobierno en sólo cinco años, le permitió irse desprendiendo institucionalmente de casi todos sus antiguos auspiciantes, pasando más bien algunos de éstos, como fue el caso de CONZUPLAN, a someterse a los criterios de capacitación que comenzaron a ser dictados por el IZEPES.

Este cambio de posición institucional y de correlación de fuerzas entre las distintas agencias asociadas con la reforma, representó para la GEZ —en su condición de principal— un tratamiento diferenciado de los incentivos en su relación con cada una de estas dependencias. Si bien una de las que en gran medida se vio beneficiada durante todo el periodo de gobierno fue la Comisionaduría de Modernización, el IZEPES fue dotado de un mayor presupuesto, que aunado al considerable incremento del mismo en los siguientes años y a la asignación de recursos extraordinarios por parte de la Secretaría de Administración de la GEZ dentro de un mismo ejercicio fiscal, le permitieron a esta Escuela hacer efectivas una serie de medidas internas, algunas de ellas eran asignaturas pendientes desde los tiempos de Álvarez Paz, como fue el caso de un programa de becarios para ingresar a la administración pública regional, el cual pretendía sentar las bases para el desarrollo de un sistema de mérito en el manejo del personal.

Mediante un esquema de incentivos, basado en la transferencia directa de recursos financieros desde la Secretaría de Administración de la GEZ hacia la Comisionaduría de Modernización y al IZEPES, la cadena de relaciones principal-agente tomaba características distintas en esta nueva etapa de reformas, siendo las relaciones más importantes las establecidas entre Despacho del Gobernador-Secretaría de Administración, Despacho del Gobernador/Secretaría de Administración-Comisionaduría de Modernización y Despacho del Gobernador/Secretaría de Administración/Comisionaduría de Modernización-IZEPES. En rigor, el IZEPES, pese a su notable grado de consolidación como agencia de reforma, siguió manteniendo un carácter de agente, eso sí, sólo ante entes como la Comisionaduría, la Secretaría de Administración y el Despacho del Gobernador, pasando otras como CONZUPLAN y la COPRE-Zulia en algunas oportunidades a ser agentes del IZEPES.

Bajo este esquema de relaciones principal-agente, el equipo central de reforma, encabezado por la Comisionada de Modernización,¹⁶ llevó adelante en 1999 aquellos componentes vinculados con la automatización de algunos procesos administrativos y con la reconversión laboral del personal obrero de ciertas dependencias de la GEZ,¹⁷ elementos que eran parte de un gran proceso de modernización denominado “Proyecto Gobernación: El Gobierno del Zulia ante su futuro”, en el que se involucró el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), centro de pensamiento con sede en Caracas, pero que desde la apertura de un núcleo en Maracaibo inició el desarrollo de un análisis prospectivo conocido como Proyecto Zulia: Tercer Milenio. Más allá de los proyectos de los multilaterales, en el estado se constituyó una coalición modernizadora en la que participaban organizaciones de varios sectores de la colectividad regional, ampliándose así los objetivos de la reforma.

Por iniciativa del propio gobernador Arias Cárdenas y su equipo central de reforma, se contrataron expertos internacionales en prospectiva, quienes conjuntamente con el equipo de modernización de la GEZ, de consultores del ILDIS y del IESA, trabajaron en la preparación de dicho proyecto a largo plazo, que no sólo atendía a la transformación de la gobernación, sino que presentaba propuestas dirigidas hacia el desarrollo conjunto de la entidad. De esta manera, “en el Zulia, el Proyecto Ven 96/009 se insertó en un programa más amplio de modernización de la Gobernación, de tal modo que se constituyó un apoyo muy importante en el desenvolvimiento de la línea de Fortalecimiento Institucional del plan general de modernización” (Obregón, 2000: 24).

¹⁶Los miembros que conformaban este equipo eran: el jefe de la unidad de procesamiento tecnopolítico, el coordinador regional del proyecto PNUD-FONVIS, el director ejecutivo del IZEPES, el jefe de la Oficina de Análisis Situacional, un representante de la COPRE-Zulia, el secretario de Administración, el director de CONZUPLAN, el secretario privado del Gobernador, el director de Recursos Humanos de la Gobernación y el consultor jurídico de la misma (Antúnez, 2003).

¹⁷En dependencias de menor tamaño, como fue el caso de algunas fundaciones e institutos autónomos de la GEZ, se procedió a un programa de retiro voluntario del personal encargado de las funciones apoyo (secretaría, mensajeros, mantenimiento y limpieza), trabajadores que posteriormente se reorganizarían en microempresas que serían contratadas por las mismas y por otras dependencias.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

En pro de darle mayor piso institucional a la reforma, la Comisionaduría para la Modernización fue convertida en el año 2000 en una fundación con mayor nivel de autonomía, aun cuando siguiera adscrita al Despacho del Gobernador. Desde ese momento, las acciones se plantearon en términos de intervenir las diversas agencias de la GEZ a través de la conformación de equipos líderes de modernización, los cuales serían integrados por funcionarios de las propias dependencias, quienes vendrían a ser responsables de la transformación en sus respectivos organismos, realizando labores de monitoreo y apoyando la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el personal de la Fundación y sus asesores externos (Rincón, 2002).

A pesar de la reelección como gobernador en 1998, Francisco Arias Cárdenas inicia una carrera por la presidencia de la República para las elecciones del año 2000. Su separación del cargo para competir por la primera magistratura nacional facilitaron el triunfo de Manuel Rosales ese mismo año en los comicios regionales. La asunción de Rosales, formado en las filas del tradicional partido Acción Democrática, pero ahora como figura independiente, han conllevado a un debilitamiento del proceso modernizador de la GEZ, desarticulándose casi todos los dispositivos de reforma que habían sido creados desde que comenzó la era de los gobernadores electos por votación.

Conclusiones

Las reformas institucionales del Estado, las cuales tienen como norte transformar la gramática formal y las rutinas de las organizaciones públicas, plantean la necesidad de tomar en cuenta la dimensión política que debe sustentar el proceso de cambio como tal. Así tenemos que en el caso de la modernización administrativa por más que se decrete su implementación, es necesario el establecimiento de acuerdos mínimos entre los actores en juego para lograr efectivamente su avance. Sin importar cuál fuere la orientación de la reforma, hoy en día se reconoce que es fundamental impulsar un consenso básico si se quiere reformar el Estado, indistintamente del nivel de gobierno.

Las reformas administrativas llevadas a cabo en muchas gobernaciones venezolanas durante más de una década, se han valido, en gran medida, del marco institucional que proporcionó el conjunto de leyes creadas para impulsar el proceso de descentralización, el cual, como fenómeno generalizado en América Latina, busca crearle condiciones favorables al predominante modelo de acumulación de capital centrado

en el mercado, dada la orientación impuesta por los organismos multilaterales, que sustrae el potencial democratizador que en verdad puede tener dicho proceso de distribución del poder político y gestión económica hacia los gobiernos subnacionales.

Con miras a procurar un esquema administrativo acorde con estas nuevas realidades, se puso en marcha a partir del año 1991 un proceso de modernización de la gobernación del estado Zulia, fundado en un arreglo institucional asesorado por el PNUD y el ILDIS, que justificó el surgimiento de un centro de formación e investigación para el desarrollo de una generación de relevo de funcionarios públicos altamente calificada en materia gerencial. De esta manera nace el IZEPES, el cual, situado dentro de una dinámica cadena de relaciones principal-agente, logró consolidarse como la Escuela de Gobierno del estado y adquirir auge, primero, como instituto con una marcada tendencia hacia formación en desarrollo humano y gerencia social en el gobierno de Lolita Aniyar de Casto y, posteriormente, en la gestión de Arias ser reorientado hacia el fin con que originalmente se fundó, el de ser un dispositivo de reforma en la transformación de la cultura administrativa de la gobernación.

En el marco de una serie de proyectos para la transformación institucional que se desarrollaron por espacio de una década, el IZEPES jugó un papel importante en la capacitación de un gran contingente de funcionarios de la gobernación. Mediante el establecimiento de convenios de cooperación técnica con organismos tanto nacionales como internacionales, el instituto se convirtió en receptor de corrientes gerenciales que se amalgamaron en los diversos cursos diseñados para la formación de los niveles directivos y operativos de las distintas dependencias que conforman el ejecutivo regional.

Durante los diez años analizados, los diversos valores que promocionaba la Escuela, tales como la eficiencia, la meritocracia y la competencia técnica, tuvieron sus altibajos como vectores de la modernización en función de cómo eran concebidos tales valores por quienes estaban al frente del equipo central de reforma. En su momento, el mantenimiento de cada una de las distintas orientaciones de cambio: gerencialista, social y tecnopolítica, tanto al interior del propio IZEPES como en su labor de capacitación de otras instancias de la gobernación, fue posible debido al respaldo del gobernador de turno. El caso más emblemático fue el de la gestión de Arias Cárdenas, quien en varias oportunidades formó parte del grupo de funcionarios que se capacitaban

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

en la escuela (Antúnez, 2003). Su empeño por la modernización de la GEZ llevó a que unos meses antes de su salida de la gobernación se creara la Fundación para la Modernización de la Administración Pública.

No obstante, el cambio de gobierno acontecido en el año 2000, con la llegada a la gobernación de Manuel Rosales, implicó la sustitución del personal al frente de las acciones de cambio, trayendo consigo la paralización de gran parte de la reforma, que ha limitado el desarrollo de una nueva institucionalidad basada en la eficiencia. El estado de inercia en que ha caído la reforma institucional de la GEZ durante el último lustro, ha devenido en un debilitamiento de las instancias que en principio fueron creadas como dispositivos clave para el impulso de la modernización, fenómeno de por sí interesante, el cual debe ser objeto de un profundo análisis; sin embargo, un esfuerzo en esa dirección escapa a los propósitos del presente trabajo.

Bibliografía

- Álvarez, Oswaldo (1992), “La modernización de la gobernación del Estado Zulia”, en *Modernización de las Gobernaciones. Avances y perspectivas*, Caracas: CORDIPLAN, Gobernación del Estado Lara, PNUD, Proyecto GAAD, COPRE-Lara y FUDECO.
- Arias, Francisco (2000), “Prólogo”, en *Reflexiones acerca del proceso de modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, Maracaibo: Fundación para la Modernización de la Administración Pública, Gobernación del Estado Zulia.
- Aucoin, Peter (1992), “La reforma administrativa en la gerencia pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en *Selección de Documentos Clave*, vol. 9, núm. 2, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Ayala, José (2001), “Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8-9, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- Barzelay, Michael (1998), “La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”, en *Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Bendor, Jonathan (1988), "Review article: Formal Models of Bureaucracy", en *British Journal of Political Science*, núm. 18.
- Bresser, Luiz (1999), *Reformas del Estado para la ciudadanía. La Reforma gerencial en América Latina en la perspectiva internacional*, Buenos Aires: CLAD, EUDEBA.
- Borja, Jordi (1998), "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana", en *Aportes. Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales*, núm. 19, Argentina.
- Calvert, Randall *et al.* (1989), "A Theory of political control and agency discretion", en *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3.
- Castells, Manuel (1998), *¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*, ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedad y Reforma del Estado en Sao Paulo, Brasil.
- Cavarozzi, Marcelo (1993), *Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea*, ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, documento CLAD, Caracas.
- Colmenares, María y Sonia Obregón (1996), *Proyecto de Modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, documento, Maracaibo.
- CONZUPLAN (1990), *V Plan de desarrollo del Estado Zulia 1990-1993*, Maracaibo: Gobernación del Estado Zulia.
- Córdova, Edgar (1998), "La descentralización del sector portuario en Venezuela: una aproximación comparada", en *Cuestiones Políticas*, núm. 20, Venezuela: Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de La Universidad del Zulia.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1995), "De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, España.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización y participación en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL.
- Franco, Rolando (1996), "Los Paradigmas de la Políticas Social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 58, Santiago de Chile.

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

- Fuenmayor, Jennifer y Haydée Ochoa (2003), “Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 1, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Fukuyama, Francis (1994), *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta. Colombia: Planeta.
- Instituto Nacional de Estadística (2005), *Estadísticas oficiales*, en <<http://www.ine.gov.ve>> (consultado el 14 de octubre de 2005).
- Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (1995a), *Programa de transformación socio-cultural del Zulia*, Maracaibo.
- Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (1995b), *Memoria y Cuenta*, Maracaibo.
- Jesen, Michael y William Meckling (1976), “Theory of the Firms: Managerial Behavior, Agency costs and Ownership Structure”, en *Journal of Financial Economics*, vol. 3, núm. 4.
- Manning, Nick (2001), “The legacy of the New Public Management in developing countries”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, Londres: Sage Publications.
- Martínez, Roberto (2002), “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, núm. 24, Caracas.
- Mascareño, Carlos (1996), *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*, Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela.
- Mascareño, Carlos (2000), *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas: PNUD, ILDIS, Nueva Sociedad.
- Matus, Carlos (1992), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: ILPES, OPS., Fundación ALTADIR.
- Matus, Carlos (1997), *El líder sin Estado Mayor. La oficina del gobernante*, Caracas: Fondo Editorial ALTADIR.
- Melo, Marcus (1996), “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal”, en *Revista do Serviço Público*, núm 1, año 47, Brasil: Escola Nacional de Administração Pública.
- North, Duoglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Obregón, Sonia y Flavio Carucci (2000), *El proceso de modernización de las gobernaciones venezolanas: la experiencia del Estado Zulia*, Maracaibo: Fundación para la Modernización de la Administración Pública. Gobernación del Estado Zulia.

Obregón, Sonia (2000), “Fortalecimiento institucional con asistencia financiera externa: El Programa de Inversión Social Local (PROINSOL)”, en *Reflexiones acerca del proceso de modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, Maracaibo: Fundación para la Modernización de la Administración Pública. Gobernación del Estado Zulia.

Ochoa, Haydée *et al.* (1996), “Administración Pública y Populismo en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 1, núm. 1, Maracaibo: Vice-Rectorado Académico de La Universidad del Zulia.

Ochoa, Haydée (2001), “Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela”, en *Ciencias de Gobierno*, núm. 9, Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.

Pacheco, Regina (2001), “Escolas de governo como centros de excelencia em gestao pública”, en *Revista do Serviço Público*, núm. 1, año 53, Brasil: Escola Nacional de Administracao Pública.

Pardi, Ernesto y Domingo Guzmán (1992), “Automatización y sistemas en la gobernación del estado Zulia”, en *Modernización de las Gobernaciones. Avances y perspectivas*, Caracas: CORDIPLAN, Gobernación del estado Lara, PNUD, Proyecto GAAD, COPRE-Lara y FUDECO.

Prats i Catalá, Joan (1998), “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 1, España: INAP-Madrid.

Prats i Catalá, Joan (2000a), *Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época*, ponencia presentada en el V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas en Granada-Baeza, España.

Prats i Catalá, Joan (2000b), “Administración pública y desarrollo en América Latina un enfoque neoinstitucionalista”, en Longo, Francisco y Manuel Zafra [coords.], *Pensar lo Público*, Granada: UIM y ESADE.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), *La descentralización. Un diálogo para el desarrollo*, Caracas: BID, Banco Mundial, Nueva Sociedad.

Przeworski, Adam (1998), “Sobre o desenho do Estado uma perspectiva agent x principal”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Meter Spink [eds.],

José Guillermo García Chourio. *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000)*

Reforma do estado e administracao pública gerencia, Brasil: Ediciones Fundación Getulio Vargas.

Sánchez, Jorge (1995), *Descentralización, participación y municipalización*, Maracaibo: Comisión para la Reforma del Estado Zulia, COPRE-ZULIA.

Shepherd, Goeffrey (1999), “Administración pública en América Latina y El Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en Carlos Losasa i Marrodán [ed.] *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washintong, D.C.: BID.

Souza, Celina e Inaiá Moreira (1999), “Reforma del Estado, descentralización y desigualdades”, en *Lua Nova*, núm. 48, Brasil: CEDEC.

Stiglitz, Joseph (1998), “Más Instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 12, Caracas.

Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión*, Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Torre, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Argentina: Paidós.

Entrevistas

Antúnez, Elymar (2003), *Entrevista a la Jefa de la Unidad de Capacitación del IZEPES*, Maracaibo, marzo.

Rincón, María Teresa (2002), *Entrevista a la ex Jefa de la Unidad de Investigación del IZEPES*, Maracaibo, junio.

José Guillermo García Chourio. Sociólogo. Magíster en Ciencia Política. Magíster Scienciarium en Gerencia Pública. Magíster en Historia Política. DEA en Historia Social y Política. Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública. Profesor investigador de licenciatura en la Universidad Católica Cecilio Acosta y Postgrado en la Universidad del Zulia, Venezuela. Sus líneas de investigación son: reforma del Estado y modernización institucional. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “El cumplimiento voluntario como institución de la reforma del sistema tributario venezolano”, en *Intangible Capital* (2007); “Reflexiones teóricas sobre algunos escenarios actuales de la democracia”, en *Revista de Artes y Humanidades UNICA* (2007);

como coautor: “Democracia y rendición de cuentas”, en *Cuadernos para el Diálogo* (2006).

Envío a dictamen: 09 de mayo de 2006.

Reenvío: 15 de septiembre de 2006.

Reenvío: 09 de febrero de 2007.

Reenvío: 01 de octubre de 2007.

Aprobación: 03 de diciembre de 2007.