

Hibridación cultural en la gestión pública local de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá a partir de los postulados de nueva gerencia pública

*Ramiro Fuenmayor Chacín¹, Caterina Clemenza²,
Ender Altuve³ y Rubén Araujo⁴*

¹Agencia Española de Cooperación Internacional convocatoria 2008-2009.
cosaez566@yahoo.es.

²Facultad de Ciencias Económicas y Sociales,
Universidad del Zulia. *caterinaclemenza@yahoo.es*

³Universidad Bolivariana de Venezuela. Sede Zulia
naufrago011@hotmail.com.

⁴Núcleo Costa Oriental del Lago, Universidad del Zulia.
raraujove@yahoo.es.

Resumen

El propósito de este trabajo, es la identificación y caracterización de los criterios de gestión pública local, puestos en práctica en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, Estado Zulia, Venezuela, durante el período de gestión 2000-2005. Se caracteriza por el desarrollo de una experiencia de incorporación de lineamientos de nueva gerencia pública; una transición desde el paradigma burocrático, hasta un modelo de gestión sustentado en corrientes gerenciales que acompañan este proceso de modernización. Los resultados muestran que el mantenimiento de prácticas tradicionales de gestión pública, están sustentados en un modelo de administración pública que funciona de manera subjetiva y normativa a la vez.

Palabras claves: gestión pública local, hibridación cultural, alcaldía, cultura de gestión, nueva gerencia pública

Cultural hybridization in local public management at the Mayor's Office for the Municipality Rosary of Perijá based on the postulates of new public management

Abstract

The intention of this work is to identify and characterize the criteria for local public management put into practice at the Mayor's office for the Municipality Rosary of Perijá, State of Zulia, Venezuela, during the management period 2000-2005. It is characterized by the development of an experience of incorporating new public management guidelines. This investigation is based on the theoretical discussion, methodologically derived from modernization processes and reform of the State, regarding the set of changes and transformations in the organizational, cultural and managerial sphere, expressing a transition from the bureaucratic paradigm of local public management to a management model supported by managerial currents that accompany this modernization process. The type of investigation is documentary with a longitudinal design. Results show that the maintenance of traditional public management practices is sustained in a public administration model that works simultaneously in a subjective and normative manner.

Key words: local public management, cultural hybridization, mayor's office, management culture, new public management.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los cambios y patrones de continuidad presentes en los criterios de gestión pública local utilizados en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá del Estado Zulia, Venezuela durante el período de gestión 2000-2004, el cual se caracteriza por el desarrollo de una experiencia de incorporación de lineamientos de nueva gerencia pública donde se asumen estrategias para el logro de una cultura de gestión más eficiente, como la tercerización de servicios públicos y la flexibilización laboral, así como también, propuestas de calidad, eficiencia, eficacia, efectividad, transpa-

rencia y rendición de cuentas, como expresión de la filosofía gerencial derivada de la agenda de reformas del Estado y modernización de la administración pública.

La experiencia de gestión local se analiza en el marco de la discusión de los enfoques sobre la nueva gerencia pública, derivada de los procesos de modernización y reforma del Estado y sus instituciones, en términos del conjunto de cambios y transformaciones en la esfera organizacional, cultural y gerencial, que expresan un proceso de transición desde el paradigma burocrático de gestión pública local a un modelo de gestión sustentada en las corrientes gerenciales que acompañan a ese proceso de modernización. Se establecen nuevos criterios de modernización de la gestión pública en base a transparencia, eficiencia, eficacia, efectividad, rendición de cuentas, responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

En el artículo se plantea una descripción y caracterización sobre la experiencia de incorporación de lineamientos de nueva gerencia pública en base a procesos de hibridación cultural dentro de la gestión pública local. Se utilizan las técnicas de investigación documental, se procesan documentos relacionados con la gestión (informes, programas de gobierno, entrevistas, encuestas) como parte del proceso de investigación. Entre los resultados se demuestra que las estrategias de nueva gerencia públicas aplicadas en la gestión pública local de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá del Estado Zulia, Venezuela, presentan ciertas limitaciones en términos de la definición de una cultura de gestión que adquiere un carácter híbrido, al combinar lineamientos de gestión en base a premisas, corrientes o postulados provenientes de la gerencia privada con rutinas, prácticas, normas, procedimientos burocráticos tradicionales.

1. GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO VENEZOLANO

La definición del contexto teórico-institucional de la gestión pública local en Venezuela, se caracteriza por la ambivalencia. Dicha cualidad permite introducir la discusión sobre el comportamiento de las estrategias gerenciales dentro de un sector público; se debaten entre los patrones culturales del patrimonialismo y las diferentes influencias

teórico-metodológicas provenientes de las agendas de modernización del Estado.

Se pueden señalar al menos dos componentes básicos de discusión: en primer lugar, la vigencia del paradigma burocrático en la configuración de la administración pública contemporánea en contraposición a los lineamientos del paradigma post-burocrático como parte de los criterios de gestión pública en el ámbito local. Las principales corrientes teóricas que sustentan este debate son Prats i Catalá (1999), Longo y Echevarría (2000) y Barzelay (2001). En segundo lugar, el proceso de hibridación cultural derivado de la coexistencia de una cultura organizacional de corte tradicional-asistencialista con criterios de gestión pública local sustentados en los postulados de nueva gerencia pública (Oszlak, 1999). En ambos casos existen puntos de encuentro que dan inicio al debate sobre los modelos gerenciales en el sector público.

Los principales autores que defienden las tesis sobre los modelos de gestión pública local centrados en la fusión o mestizaje son: Evans (1999) quien plantea su tesis sobre el hibridismo como estrategia administrativa, afirmando que se hace posible combinar la capacidad burocrática con las señales de mercado. Ejemplo de esto, serían los postulados referidos a la nueva gerencia pública inscrita en el paradigma post-burocrático utilizado como criterios de gestión en organizaciones públicas orientadas por fuertes tendencias patrimoniales. Por su parte, García Canclini (2001), enfatiza en el concepto de culturas híbridas y sus estrategias para comprender la modernidad en América Latina. Y por último, Bauman (2002) quien plantea las nociones de la ambivalencia para la interpretación de las culturas en los sistemas sociales, con las cuales permite comprender las propiedades del binomio cultura-agencia.

El hecho particular de precisar las diferencias conceptuales entre la ambivalencia y la hibridación cultural, deben ajustarse a principios teóricos, como dos modelos analíticos para interpretar el funcionamiento de la cultura organizacional en las alcaldías venezolanas dentro del contexto de modernización de la gestión pública; siendo este el principal criterio para gestionar las diferencias de modelos y los criterios de gestión pública local bajo condiciones cambiantes, dinámicas. Supone un escenario organizacional, administrativo y gerencial complejo dentro del cual; se pudiesen estar combinando patrones tradicionales de gestión como el patrimonialismo, con otras estrategias de modernización, centradas en lo que Martins (2003:9) denomina “una fusión entre la orienta-

ción normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general”.

Según plantea Ramió (2001) la implantación de los postulados de nueva gerencia pública en los criterios de gestión pública local en las alcaldías venezolanas, genera una serie de valores de tipo empresarial, provenientes de la filosofía de la gerencia privada, que en la mayoría de los casos deben coexistir con los modos tradicionales de gestión pública, descritas como burocracias patrimoniales y la figura del liderazgo carismático como principales fuentes de conformación y fortalecimiento de la cultura organizacional en los entes públicos locales.

Para otros autores como Prats i Catalá (1999) el proceso de incorporación de los postulados de nueva gerencia pública se comenzó a desarrollar dentro de un contexto de cambios y transformaciones, es decir, a partir de un proceso de transición desde las formas tradicionales para la concebir las funciones de gobierno, hacia otras modalidades de gestión pública orientadas desde criterios de racionalidad gerencial aplicados al sector público y que dan origen a una filosofía gerencial para orientar el funcionamiento de la administración pública orientada hacia la eficiencia.

Sin embargo, las implicaciones funcionales de la coexistencia de racionalidades opuestas dentro de un mismo escenario, tienden a ser interpretados como choque de valores entre la filosofía empresarial y las referencias tradicionales con las cuales se ha configurado la gestión pública local. Para Ramió (1999) el choque de los valores provenientes de la filosofía empresarial con las estructuras, valores y componentes de la cultura organizacional que se ha establecido en dicho ente público de manera tradicional, produce como desenlace particular, la configuración de una cultura organizativa que adquiere un carácter híbrido que combina valores públicos con valores de carácter empresarial.

El principal problema para la interpretación de un modelo de gestión pública local orientado desde lo híbrido, lo ambivalente, es precisamente la no correspondencia entre las funciones públicas, el interés social y la racionalidad gerencial, suponen dos consideraciones básicas: i) funcionamiento de las organizaciones públicas con tendencias a racionalizar la función pública desde las orientaciones del mercado, ii) los esquemas gerenciales de las organizaciones privadas perciben intereses distintos al de las organizaciones públicas. Para Prats i Catalá (1999) está vinculada con enfoques o corrientes derivadas de la teoría política y

cuestiona las formas como viene asumiendo la incorporación de lineamientos de gerencia privada al sector público, es decir, se hace difícil la producción de bienes y servicios en el que pueda introducirse la competencia planificada o cuasi mercado, debido a las contradicciones planteadas en las racionalidades tanto gerenciales como patrimoniales.

Por otra parte, las limitaciones políticas, administrativas y culturales presentes en la implementación del modelo burocrático en Venezuela, se han orientado desde la perspectiva de un proceso inacabado que no llegaron a consolidar verdaderas burocracias, sólo algunos aspectos que en términos de apariencias formales definieron un modo de concebir la función pública. Según Prats i Catalá (1999) lo que se logró desarrollar fue un sistema mixto al cual denomina burocracias tradicionales, haciendo énfasis en los tipos ideales de corte weberiano.

La discusión clave sobre la vigencia y pertinencia de modelos, filosofías, racionalidades o fundamentos de gestión pública, van más allá de una sustitución del modelo burocrático por otros modelos alternativos de gestión, sino que estaría vinculado a un cambio dentro del paradigma burocrático considerando que la construcción de un esquema de gestión pública sustentado en el mérito (Prats i Catalá, 1999) se debe llevar de manera progresiva para lograr mejores resultados (Ramíó, 2001).

En este mismo orden de ideas, Evans (2003) sustenta la tesis de profundizar los aspectos significativos del modelo burocrático en la gestión pública; afirmando que el logro de la eficiencia es producto del hibridismo como estrategia administrativa, es decir, la posibilidad de combinar factores opuestos para gerenciar las diferencias. Esta cualidad permite combinar la capacidad burocrática con diferentes estrategias de mercado y de gerencia privada, siguiendo con los lineamientos de la agenda de modernización y reforma del Estado.

Se parte del supuesto de que la efectividad de la gestión pública parte de la base de una integración funcional de normas profesionales, de estructuras jerárquicas de autoridad y de procedimientos estandarizados en la modalidad clásica de control” con la finalidad de lograr un mejor desempeño dentro de la función pública. Bajo estas condiciones es posible aprovechar “la capacidad burocrática construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales, la predictibilidad, la carrera funcionaria como recompensa y las estructuras organizacionales coordinadas” (Evans, 1999:3).

2. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA. UNA EXPERIENCIA DE INCORPORACIÓN DE SUS POSTULADOS ALCALDÍA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO ROSARIO DE PERIJÁ DEL ESTADO ZULIA, VENEZUELA

El período de gubernamental que se toma como punto de partida para esta investigación es el correspondiente a los resultados de las elecciones generales (presidente de la república, gobernadores, alcaldes, concejales) realizadas en Venezuela durante el mes de Julio del año 2000. Para esa fecha, en el Municipio Rosario de Perijá del estado Zulia, resultó electo el Sr. Baldemar Sandoval, líder de un grupo político emergente y con fuertes ideas patrimoniales para el desarrollo de la gestión pública local.

Dicho período gubernamental se ve interrumpido por el repentino fallecimiento de alcalde Baldemar Sandoval. Tal condición trajo como principal consecuencia la activación de los mecanismos legales en caso de ausencia total de la figura del alcalde electo; destacando el hecho de las modificaciones sustanciales en los criterios de gestión asumidos al inicio del período de gobierno proyectado a dos años de funciones de gobierno que marcan la diferencia entre las orientaciones de nueva gerencia pública y su coexistencia con criterios de funcionamiento tradicional.

El resto del período de gobierno se caracteriza por una gestión de transición de la Lic. Juana Prieto, presidenta de la cámara municipal y miembro del movimiento político al cual perteneció baldemar sandoval, cuyo lapso se establece desde abril del 2002 hasta agosto del mismo año, luego de una convocatoria a elecciones producto de la ausencia total del alcalde electo y siguiendo las disposiciones legales, el candidato ganador en Agosto de 2002 resultó ser el Sr. Jorge Rincón, ex-Alcalde del municipio Rosario de Perijá y representante del partido político Un Nuevo Tiempo.

Una de las características más resaltantes de este trabajo, es precisamente la posibilidad de recrear las tres fases por las cuales atravesó la gestión pública en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá durante el período gubernamental 2000-2005; se establece un patrón de comparación en base a los criterios de gestión que han prevalecido. Los procesos de configuración de los valores y supuestos básicos en la cultura organizacional, sus vínculos funcionales a partir de la incorporación de linea-

mientos y estrategias administrativas y gerenciales provenientes de la nueva gerencia pública.

Se definen los principales puntos de referencia sobre los requerimientos de modernización de la administración pública, incorporando los nuevos retos de la administración pública ante la complejidad de los problemas sociales, políticos y culturales presentes en el contexto de la gestión pública local. Las características del objeto de estudio suponen una separación metodológica en fases o etapas, en las cuales se hace posible caracterizar el conjunto de cambios en los criterios de gestión pública y sus implicaciones sobre la cultura organizacional, el liderazgo, la incorporación de lineamientos y estrategias de nueva gerencia pública, que si bien es cierto, responden a una tendencia inercial más que a un modelo de desarrollo local definido y concreto, también es válido aceptar que algunos elementos condicionantes de los cambios que deben estar operando en dicha organización pública.

Las estrategias de modernización de la gestión pública local en el municipio Rosario de Perijá del Estado Zulia, han sido canalizadas como una respuesta poco coherente a tres requerimientos clave para el logro de una cultura de gestión más eficiente. El primero de ellos está vinculado a la poca o escasa interpretación de los cambios, modificaciones o transformaciones sustanciales en las relaciones sociales y políticas tanto de los actores locales, regionales y nacionales; el segundo aspecto, hace referencia a las capacidades de gobierno para gestionar bajo ambientes inciertos y con recursos financieros, técnicos y humanos limitados. En tercer lugar, la resistencia o poca capacidad adaptativa para incorporar nuevos estilos de gobierno, orientadas hacia las relaciones intergubernamentales y ciudadanas.

Los tres aspectos antes mencionados muestran sus diferencias de aplicación durante los diferentes criterios de gestión que han prevalecido durante el periodo de gestión que se está analizando. Suponen una suerte de problemas centrados en bases políticas, administrativas y culturales que de una orientación coyuntural, han derivado las formas válidas asumidas por los tres en sus respectivas oportunidades para gestionar. En este orden de ideas, se añaden a esta discusión otros problemas de carácter estructural, que en términos de Grandinetti (2001) responden a la discapacidad comprobada que tradicionalmente han presentado las instituciones del Estado en materia de prestación de servicios públicos, en el di-

seño, ejecución, evaluación, control y seguimiento de políticas públicas entre otros aspectos.

La presencia de tres alcaldes en una misma organización y en un corto periodo de gobierno determinado, implican tres estilos de gestión que pudiesen diferenciar o asemejarse entre ellas. Se destaca el hecho de los patrones de continuidad que en la mayor parte de este proceso se desarrollan siguiendo criterios de funcionamiento tradicional basado en el modelo burocrático de administración pública; sólo es posible contrastar algunos lineamientos de nueva gerencia pública que pueden estar presentes en los criterios de gestión de uno o de los tres alcaldes involucrados en el proceso. Esta condición permite identificar y caracterizar los cambios en los criterios de gestión pública que se han desarrollado durante el período de gobierno 2000-2002, los cuales pueden prevalecer, adicionarse o simplemente desaparecer de la filosofía de gestión en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá del estado Zulia.

Siguiendo un orden cronológico de los eventos antes mencionados, se consideran los cambios graduales en los criterios de gestión que se desarrollaron y prevalecieron durante la gestión del Alcalde Baldemar Sandoval, los mismos responden a dos condiciones básicas dentro los postulados de la nueva gerencia pública: i) la flexibilización y subcontratación laboral ii) la tercerización o agencialización de los servicios públicos, siguiendo las facultades legales que se le otorgan a los alcaldes por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989). Estas dos condiciones servirán como elementos de contraste con respecto a las otras dos gestiones que conforman el período gubernamental 2000-2002 en el municipio Rosario de Perijá del Estado Zulia.

Esta separación metodológica permite destacar las características básicas que presentan tanto los criterios de gestión pública local que formaron y forman parte de cada alcalde, las pautas de orientación creada o heredada que se han mantenido estables en el tiempo, así como también las que desaparecieron o no lograron fijarse dentro de las rutinas organizacionales en dicho ente gubernamental.

A continuación se describen los detalles característicos de cada fase o etapa en la cuales se divide el problema, siguiendo un ordenamiento diacrónico que permite ubicar en tiempo y espacio la gestión del Alcalde Baldemar Sandoval, luego la correspondiente a la Presidenta de Cámara Municipal Juana Prieto y por último la del Alcalde Jorge Rincón.

La primera fase o etapa corresponde a la gestión del Movimiento Perijanero, partido político de gobierno, que también contaba con una fuerte mayoría en la cámara Municipal. Dicho movimiento¹ estaba integrado en su mayoría por los ganaderos y empresarios de la zona y con fuerte apoyo popular, se destacó por un estilo de gestión de corte asistencialista y fuertemente influenciado por los compromisos pre-electorales, con poca o escasa adecuación de los lineamientos de la gestión a un plan de desarrollo estratégico a mediano y largo plazo que permitiera solventar los altos índices de pobreza, desempleo, inseguridad, entre otros factores claves que están presentes en el Municipio Rosario de Perijá.

El modelo de gestión prevaleciente en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá es de corte burocrático tradicional durante la gestión del Movimiento Perijanero, encabezado por la figura del alcalde y directores generales, con marcada división del trabajo, distribuido en cinco (05) direcciones básicas con sus respectivas coordinaciones y sub-coordinaciones (administración y presupuesto, catastro municipal, desarrollo social o beneficencia pública, ingeniería municipal e informática) siguiendo las disposiciones presentes en la Ley Orgánica de Régimen Municipal en lo referido a la organización del gobierno local.

Desde el punto de vista de la cultura organizacional presenta una fuerte influencia del liderazgo personalista del Alcalde, pero hereda valores burocráticos tradicionales, que confluyen y coexisten en los criterios de gestión y en la cultura organizacional, estableciendo una orientación de valor centrado en dos (02) aspectos básicos: a) los valores asistencialistas presentes tanto en el líder de la organización política como en los funcionarios y directivos trastocan los límites entre lo formal y lo informal, destacando la difusividad en la distancia jerárquica, b) la inmediatez como pauta de orientación en la capacidad de respuesta ante las demandas sociales y los compromisos políticos definen el carácter asistencialista de la gestión.

La alcaldía del Municipio Rosario de Perijá es una organización fuertemente dependiente de factores externos, como forma tradicional de obtención de los recursos financieros a partir del situado constitucional y los recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), entre otras modalidades de endeudamiento público, solicitudes de asignación de partidas presupuestarias extraordinarias. Esta característica es producto de la incapacidad que poseen los gobierno loca-

les para generar ingresos propios suficientes, y por la misma razón, generan estructuras gerenciales altamente centralizadas y rígidas, que se traducen en un funcionamiento general de la organización estaría orientado por el predominio de un modelo de gestión burocrático tradicional.

Tanto la presencia de valores asistencialistas presentes tanto en el líder de la organización política como en los funcionarios y directivos, la inmediatez como pauta de orientación en la capacidad de respuesta y la fuerte dependencia presupuestaria, conforman las características básicas del modelo de gestión pública que identifica a la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, pero es importante señalar que en la administración pública contemporánea, los supuestos básicos de la cultura organizacional coexisten de manera simultánea con los estilos de gestión y el liderazgo personalista, los cuales pueden facilitar u obstaculizar los procesos de cambios en la organización, aún en condiciones de complejidad en las estructuras organizacionales con tendencia hacia la centralización del poder y la toma de decisiones.

Pese al predominio de una gestión burocrática en la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, hay evidencias de algunos cambios interesantes en los criterios de gestión, los mismos responden a un carácter inmediatista más que a un principio de gestión estratégica o a los lineamientos de un plan de desarrollo local a mediano y largo plazo. Se trata de la gestión de los servicios públicos y la flexibilización laboral, ambos aspectos están contenidos en la concepción de los nuevos enfoques de gestión pública pero que tienen su equivalente en los principios de co-gestión y co-administración de servicios públicos contenido tanto en la constitución nacional (1999) como en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989).

Uno de los problemas a precisar sería la presencia de valores de nueva gerencia pública en los criterios de gestión de presentes en la Alcaldía del municipio Rosario de Perijá o si por el contrario es un procedimiento jurídico-administrativo para la diversificación de funciones públicas por organizaciones no gubernamentales, vinculado al dictamen de la Constitución Nacional (1999) sobre la participación ciudadana en la gestión pública. Se puede afirmar entonces, que los lineamientos de nueva gerencia pública están asociados con los criterios de gestión pública presentes en la Constitución Nacional (1999) y los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007 presentado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, el cual contiene la concepción de gestión públi-

ca que en teoría debería estar funcionando, aportando los criterios teórico-metodológicos para lograr una administración pública capaz de percibir y adecuar los cambios en el entorno.

Las evidencias de estos planteamientos se resumen en las acciones emprendidas por parte del Alcalde y la directiva de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá en el sentido de la incorporación del concepto de tercerización o agencialización de los servicios públicos locales, en este caso algunas competencias relacionadas con el mantenimiento de plazas, jardines, parques y cementerios municipales, creando para tales fines una cooperativa de prestación de servicios públicos, las mismas pueden ser traducidas en los componentes de un modelo mixto de gestión pública.

Los integrantes de la cooperativa eran empleados de la Alcaldía en calidad de obreros, los cuales según los estatutos de un decreto presidencial, las diferentes dependencias públicas deberían reducir el cincuenta (50%) por ciento de la nómina de empleados públicos, esta medida afecta directamente uno de los principios básicos que rigen los criterios de gestión en esta Alcaldía durante el período del Alcalde Baldemar Sandoval, la fuerte incidencia de los compromisos políticos sobre las decisiones públicas, entrando al terreno de la legitimidad y de la disyuntiva entre lo convenientemente a nivel político y lo gerencialmente necesario. La acción de tercerizar los servicios públicos y profundizar la flexibilización laboral pudiese responder o a los lineamientos de la Nueva Gerencia Pública o si por el contrario por ser un procedimiento jurídico-administrativo utilizado para la generación de empleos indirectos por parte de los directivos de la Alcaldía para cumplir con los compromisos políticos.

El resultado de la incorporación de la tercerización o agencialización de los servicios públicos pasaría a formar parte de la filosofía de gestión del Alcalde y los directivos de la Alcaldía del Municipio Rosario de Perijá, esta cualidad permite afirmar que tanto la cultura organizacional, el modelo de gestión y los estilos de gestión adquieren un carácter híbrido al poder coexistir los valores, las representaciones sociales, las prácticas y normas de un enfoque burocrático de gestión tradicional con algunos componentes gerenciales de las denominadas corrientes post-burocráticas de gestión pública.

En la segunda fase o etapa de gestión fue denominada de transición, son asumidas las facultades correspondientes al alcalde, la Lic.

Juana Prieto². El escenario de transición se caracteriza por la incertidumbre y por la falta de lineamientos de gestión claramente definidos, esta última característica está presente en la gestión anterior; pero a su vez se derivan otros conflictos de interés al producirse la fragmentación de las alianzas constituidas previamente durante la gestión del Alcalde Baldemar Sandoval. El rasgo más resaltante de este escenario se evidencia en la desarticulación de las alianzas estratégicas que se establecieron con la gestión anterior, esta cualidad se explica a partir de las premisas de Mintzberg (2002) sobre los niveles de fragmentación y conflictibilidad que se presentan en un escenario determinado, reflejándose en la centralización de las estructuras organizativas, repercutiendo directamente sobre los canales de diálogo y por ende en la poca o escasa posibilidad para establecer consensos.

Una de las principales medidas asumidas durante la gestión de transición de la Alcaldesa Juana Prieto es la centralización de las decisiones, el incremento de empleados públicos, destacando la tercerización del servicio de salud municipal, conformando una micro-empresa y destacando el principio de flexibilización laboral del personal que dependía de la Alcaldía y que prestaba servicios en el área antes mencionada, pero no seguía el mismo patrón inicial que se desarrolló durante la gestión de Baldemar Sandoval, porque no centraba la atención en los lineamientos del cooperativismo. Tanto la cooperativa como la micro-empresa son modelos gerenciales diferentes porque tienen fines sociales diferentes, pero en términos de los lineamientos de la nueva gerencia pública sirven para sustentar la presencia de la figura de agencia como formas organizativas para la prestación de servicios públicos locales.

Los criterios de gestión que prevalecieron durante el período de transición política de la Alcaldesa Juana Prieto continúan con el patrón asistencialista que mantenía Baldemar Sandoval, se incrementaron las transferencias de recursos directos hacia las personas e instituciones que demandaban recursos del ente gubernamental, como medida para mantener una relativa legitimidad, producto de una triple condición, por un lado las características del escenario de transición política para convocar nuevamente a elecciones, las aspiraciones de ser electa como Alcaldesa en las próximas elecciones, y por último, los conflictos derivados de la fragmentación de los miembros del Movimiento Perijanero en la cámara municipal.

Los criterios de gestión pública asumidos por la Alcaldesa presentan cambios sustanciales en la forma de concebir la tercerización de los servicios y la flexibilización laboral; uno de esos cambios supone la redefinición de los contratos entre la Alcaldía y la cooperativa de prestación de servicios públicos conformada en la gestión anterior y en los tipos de contratación de personal dependiente de la Alcaldía.

La primera medida fue reducir el número de contratos entre la alcaldía y la cooperativa, siendo el primer resultado el retroceso hacia una práctica tradicional de contratación de obreros para que realizaran las labores de mantenimiento de plazas jardines y parques como competencia tradicional de la Alcaldía. Esta acción puede ser entendida como estrategia de debilitamiento de los alcances de la gestión anterior, pero destacando que continúa con los lineamientos de tercerización o agencialización de servicios orientados hacia el sector salud pero con figuras jurídicas diferentes a la de las cooperativas.

A nivel del modelo de cultura organizacional durante el proceso de transición se caracterizaba por la confluencia de valores en conflicto, materializado en una cierta tendencia al desconocimiento de la autoridad recién instalada, cuyas categorías analíticas pudiesen estar expresadas en la falta de legitimidad de la persona responsable al asumir el cargo según la ley, resaltando que bajo estas circunstancias de fragmentación, conflictibilidad y poco consenso, la tendencia es hacia la concentración del poder en manos del Alcalde es evidente. Además se incorpora al proceso de discusión la fuerte influencia de un liderazgo personalista y carismático fuertemente arraigado en los imaginarios políticos creados durante la gestión anterior, tanto en la organización desde el punto de vista interno así como también en las características de la gestión pública local.

La tercera fase o etapa de gestión corresponde al Alcalde Jorge Rincón, quien comenzó a desarrollar su gestión bajo un clima de expectativas desarrolladas durante la breve campaña electoral a la par del proceso de fragmentación previo que se desarrollaba en las etapas anteriores. Presenta un cuadro de alianzas con el sector ganadero del Municipio Rosario de Perijá, este es altamente influyente y puede ser considerado como un grupo de presión importante o como un firme aliado según se manejen las relaciones de poder en el entorno, pertenece al movimiento político Un Nuevo Tiempo y fue Alcalde del Municipio durante el periodo anterior al de Baldemar Sandoval.

Los criterios de gestión pública local asumidos durante la gestión del Alcalde Jorge Rincón, responden a los lineamientos de un modelo burocrático tradicional, destacando las limitaciones presentes en las gestiones anteriores, poca claridad en la definición de políticas públicas efectivas, destacando principios populistas y asistencialistas en la acción pública, concentración del poder en la figura del Alcalde, incremento de la nómina contractual de empleados y obreros, define la agenda de gobierno en función de los compromisos políticos, práctica generalizada en las gestiones anteriores pero logra marcar la diferencia al descartar los criterios de tercerización de los servicios públicos.

Las prácticas habituales en esta gestión suponen la incorporación de criterios discrecionales para la selección del personal, la negociación de contratos públicos en las áreas de servicios y de infraestructura del municipio, predomina el asistencialismo por encima de la planificación estratégica, la tendencia es a resolver problemas coyunturales dejando de lado los criterios de desarrollo local, los objetivos y las metas de la gestión están difusas y sujetas a las demandas de los compromisos.

Esta fase se caracteriza por la sustitución del todo el personal que prestaba sus servicios en la Alcaldía para incrementar la nómina de empleados públicos, siguiendo patrones de funcionamiento de una gestión burocrática tradicional, cuyo resultado se manifiesta en el desarrollo de una cultura organizacional con cierta influencia de prácticas anteriores pero vinculadas a un estilo de gestión sustentado en el liderazgo personalista que posee el Alcalde Jorge Rincón.

Los componentes del modelo gerencial presentes en la fase de gestión del Alcalde Jorge Rincón son evidentemente de corte burocrático y presenta las limitaciones que se han identificado en párrafos anteriores, poseen su equivalente en la filosofía de gestión y el modelo o los modelos de cultura organizacional particulares a cada componente de las fases del problema anteriormente planteados y que se identifican con la profundización de las prácticas tradicionales de una administración pública donde priva el criterio populista y clientelar a partir de compromisos partidistas, resaltando el carácter asistencialista de las acciones del gobierno en el ámbito local, el desmantelamiento de toda figura de gestión con tendencias hacia la tercerización de los servicios públicos y hacia la flexibilización laboral.

3. CONCLUSIONES

Los resultados de esta investigación señalan que las estrategias de nueva gerencia públicas aplicadas en la gestión pública local de la Alcaldía del municipio Rosario de Perijá del estado Zulia, Venezuela, presentan ciertas limitaciones en términos de la definición de una cultura de gestión que adquiere un carácter híbrido, al combinar lineamientos de gestión en base a premisas, corrientes o postulados provenientes de la gerencia privada con rutinas, prácticas, normas, procedimientos burocráticos tradicionales.

El procesamiento de la información recopilada por medio de las entrevistas, señalan tres puntos clave que permiten mostrar las características del modelo de gestión pública en base a una experiencia de hibridación. El primero señala la tendencia hacia la adopción de estrategias neoempresariales que definen algunos criterios de gestión como la tercerización de servicios públicos y la flexibilización laboral, destacando que la base de todo el componente de la gestión se fundamenta en prácticas asistencialistas y discrecionales que responden a una cultura de gestión caracterizada por las figuras paternalistas de los funcionarios públicos, es decir, liderazgos personalistas y populares asumiendo estrategias gerenciales en coexistencia con los compromisos políticos-partidistas.

El segundo responde a la incorporación de la figura de staff dentro del núcleo estratégico de gobierno, el cual cumple la función de mediadores entre las prácticas asistencialistas y de compromisos políticos con los postulados de la agenda de modernización para el desarrollo local. Dicha labor presenta serias contradicciones porque los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas centradas en estrategias de modernización de la gestión pública, dado que posee mayor peso las decisiones discrecionales e inmediateistas que permiten legitimar la gestión en base a la consolidación de simpatizantes y seguidores, en correspondencia con las expectativas electorales de los alcaldes que han pasado por dicha alcaldía durante el periodo de gestión 2000-2004.

El tercer punto clave es la coexistencia de varias sub-culturas de gestión dentro de la Alcaldía, las mismas reflejan los aspectos que han quedado fijados como formas cotidianas de hacer las cosas o el nivel más profundo de la cultura. Las estrategias de modernización de la gestión

pública y del desarrollo local, pasan a un segundo plano o no forman parte del discurso de los funcionarios que conforman el núcleo estratégico, aunque algunas de sus prácticas señalan su aplicación de manera inercial, a corto plazo y en base a la consolidación de votos para futuras elecciones. La hibridación cultural se entiende como un proceso particular de asignación de significados, de representaciones y construcción de imaginarios políticos, se combinan estrategias asistencialistas con criterios de modernización, reflejados en la mayoría de los casos como incorporación de nuevas tecnologías dentro de la gestión pública local.

El mantenimiento de prácticas tradicionales de gestión pública sustentadas en un modelo de administración pública que funciona de manera subjetiva y normativa a la vez, suponen las características de la racionalidad administrativa y discrecional con la cual funcionan las organizaciones públicas venezolanas, las cuales tienden a seguir pautas de orientación de tipo cultural y gerencial heredadas o desarrolladas en su interacción social y política tanto con el entorno como en su propio funcionamiento, los cuales muchas veces se contraponen no sólo a las tendencias gerenciales provenientes de las corrientes neopúblicas o neoempresariales como parte de los componentes de la Nueva Gerencia Pública, sino que también a cualquier estrategia de cambio o transformaciones que se necesite implementar en el marco de la modernización de este sector.

Los criterios de gestión pública local puestos en práctica por algunas alcaldías venezolanas como la del Municipio Rosario de Perijá, están vinculados a un sistema de valores, actitudes, representaciones sociales e imaginarios políticos, caracterizados por la presencia de modelos de administración con procedimientos burocráticos que abarcan los diferentes niveles de la organización, incidiendo notoriamente en los niveles de efectividad presentes en el proceso de formulación, diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, estas mismas características deben coexistir con un contexto de gestión pública local caracterizado por una fuerte demanda por servicios públicos de calidad, una gestión gubernamental transparente, participación activa de diferentes actores que conforman el escenario de público, como algunas de las características resaltantes de un proceso de modernización que se ampara en la globalización y la incorporación tecnológica, llevando a comprender a la sociedad como redes.

Notas

1. De los siete (07) concejales que le corresponden al Municipio el Movimiento Perijanero contaba con cinco (05), según la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
2. Era una de las fundadoras del Movimiento Perijanero y concejala electa para la Cámara Municipal pero durante la gestión del Alcalde Baldemar Sandoval presentó serias diferencias con los estilos de gestión en los términos con los que se estaban gerenciando los intereses del Municipio y en consecuencia se generaron conflictos y fragmentaciones en el escenario de la Cámara Municipal quedando el Movimiento Perijanero con desventaja numérica y decisional antes de la ruptura de continuidad, situación que se mantuvo durante toda la gestión de transición.

Referencias documentales

- BARZELAY, Michael. 2001. "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)". **Revista del CLAD Reforma y democracia** nro. 19. Caracas (Venezuela).
- BAUMAN, Zygmunt. 2002. **La cultura como praxis**. Ediciones Paidós, Barcelona (España).
- EVANS, Peter. 2003. "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 25. (Febrero). Caracas.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. 1990. **Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la Modernidad**. Editorial Paidós, Barcelona (España).
- GRANDINETI, Rita. 2001. Gestión local e incorporación tecnológica. Una construcción con finales abiertos. Trabajo especial de grado de la Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO (Argentina).
- LONGO, Francisco, ECHEVARRIA, Koldo. 1998. La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas.
- MARTINS, Humberto. 2003. "Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales". **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 26. (Junio). Caracas (Venezuela).
- OSLAK, Oscar. 1999. "De menor a mejor. Desafío de la segunda reforma del Estado". **Revista Nueva Sociedad** 160 (Marzo-Abril)

- PRATS I CATALÁ, Joan. 1999. “Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública” en colección de Documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona (España). <http://www.iigov.org>.
- RAMIÓ, Carles. 1999. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 21 (Octubre).
- RAMIÓ, Carles 2000. “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel” en colección de documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona (España). <http://www.iigov.org>.
- RAMIÓ, Carles. 2001. “Corrientes neoempresariales versus corrientes Neopúblicas: Cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical” en colección de Documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona (España). <http://www.iigov.org>.