

# Las políticas públicas y la necesidad de una verdadera política social en Venezuela\*

Mora Belandria, Elys Gilbrando\*\*

## Resumen

El propósito de este artículo consiste en plantear algunos problemas que bloquean el camino hacia el desarrollo político y constituyen tarea urgente para el gobierno. Asimismo se trata de hacer un aporte abordando áreas estratégicas importantes en las estructuras del poder como es el caso de las políticas públicas, tal vez la más reciente e innovadora corriente de análisis presente en la Ciencia Política, incluyendo la política social como una de las exigencias de los ciudadanos frente al Estado y la democracia. Bajo este punto de vista las políticas públicas son consideradas una estrategia básica para legitimar el rendimiento del gobierno. Por último se abordan ciertos resultados de la mala política y sus efectos sobre la democracia pues, así lo entendemos, en Venezuela las tareas del gobierno en materia de políticas públicas han estado marcadas por una visión formalmente bien intencionada, pero que operativamente ha sido bloqueada por factores perturbadores como por ejemplo: la inconsistencia en la toma de decisiones, el centralismo, la corta visión para acercarse a los parámetros de una gerencia pública moderna, la excesiva politización de los trámites administrativos para emprender acciones concretas y la relación asimétrica entre el tamaño del Estado y la calidad del Estado, todo lo cual impide la realización correcta de los procedimientos para profundizar en la tarea obtener logros efectivos y eficientes en materia de política social y el avance hacia la modernización del sector público.

**Palabras clave:** Administración pública, políticas públicas, política social, gestión pública, democrática, gerencia pública.

---

Recibido: 02-04-22. Aceptado: 02-09-02

\* Este Trabajo forma parte del Proyecto de Investigación D-178-01-09-B financiado por el CDCHT de la ULA.

\*\* Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas, Coordinador del Grupo de Investigación de Gestión Pública, Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela. E-mail: elysmora@hotmail.com

## *Public Policy and the Need For Real Social Policy in Venezuela*

### **Abstract**

The purpose of this article is to propose certain problems that block the way to political development and constitute an urgent priority for the government. Likewise it attempts to comment on strategic areas of importance in power structures in the case of public policy, which is perhaps the most recent and innovative area of analysis in political science, and which includes social policy as one of the requirements of citizens when confronting the state and democracy. From these perspectives public policies are considered as basic strategies to legitimize governmental progress. Finally we touch on certain results of poor policy and its effect on democracy, since we understand in Venezuela that government efforts in public policy have been well intentioned but have been blocked operatively by factors such as: inconsistency in decision-making, centralism, short-sightedness in determining parameters in modern public management, excessive political control in administrative controls limiting concrete actions, and a non-symmetric relation between the size of the state and the quality of the state, all of which impeded the correct functioning of activities in order to reach effective and efficient goals in the area of social policy, and in the advance of the modernization process in public administration.

**Key words:** Public administration, public policy, social policy, public management, democracy, publication.

### **Introducción**

Las políticas públicas y la política social son, sin duda, fenómenos conexos al ordenamiento de la actividad del Estado y de su administración, sus avances en los países desarrollados han venido marcando en buena medida los niveles de rendimiento del gobierno cuando se trata de hacer realidad las exigencias de la sociedad en general y de los ciudadanos en particular, pues sólo así, se supone, se refuerzan los estándares de vida y la organización de las soluciones a las necesidades colectivas.

Todo ello lleva a pensar en la posibilidad de introducir ambas formas modernizado-

ras, en forma decidida, en el entramado estructural del gobierno en Venezuela, donde por cierto se observa desde el comienzo mismo de la democracia una constante afirmación de las políticas sociales como un derecho importante y así se ha establecido en los lineamientos formales de los textos constitucionales, pero también está presente una dinámica caracterizada por la despreocupación a la hora de poner en marcha y monitorear las políticas públicas.

Por esta razón nuestro propósito fundamental se dirige a destacar la importancia de las políticas públicas para la democracia con el **objetivo** de prestar atención a la relevancia de la política social, cuyos resultados pueden

ser satisfactorios si se toma en consideración el papel del Estado en la provisión y administración controlada de los recursos, del gobierno en la posibilidad de lograr consenso y efectividad de las acciones y de la gerencia pública como instrumento de apoyo para superar el déficit de la política que en definitiva son factores paralizantes del carácter verdaderamente social de las políticas del gobierno.

## **1. Antecedentes y ubicación disciplinaria de las políticas públicas**

El debate inicial que ha acompañado el desarrollo de la Ciencia Política en términos de su autonomía como disciplina, ha estado marcado por el interés en la definición del objeto de estudio, el perfil de las estructuras y los elementos constitutivos de la política, los valores y sus manifestaciones dentro de la cultura política, las relaciones de poder, los sistemas de gobierno, etc. También otra preocupación central en la que se puso una atención considerable la de cómo lograr un estatus teórico metodológico que fuera sacando a la Ciencia Política de ese laberinto incómodo de “ciencia encrucijada”. Su evolución posterior y el espacio bien ganado en los centros de producción de conocimientos científicos internacionales de las ciencias sociales han fortalecido la Ciencia Política y en este momento, su amplio espacio profesional, la gran autonomía alcanzada y su alta institucionalización le permiten a esta novedosa ciencia transitar con mayor propiedad por un campo de conocimientos tal vez ciertamente complejo pero menos fragmentado y en continua expansión.

Sin embargo, ya como disciplina madura y en marcha hacia su consolidación a la Ciencia Política se le ha venido haciendo, particularmente desde la Segunda Guerra Mun-

dial, una objeción, relacionada con su notable indiferencia por el análisis de la política en términos de resultados o como proceso decisorio del gobierno. Esta preocupación acerca de la dirección en la que debería caminar la Ciencia Política se puso de manifiesto con mayor insistencia a partir de trabajos reconocidamente pioneros como los estudios del politólogo norteamericano Harold Lasswell, quien para 1954 comenzó a reclamar el relanzamiento de la Ciencia Política a la luz de nuevas realidades y de nuevas corrientes disciplinarias, con lo cual se tocaba de cerca el objeto mismo de estudio orientándolo a partir de los análisis sobre políticas públicas, bajo la visión de *cómo y por qué* se ejecutan determinadas acciones por parte de los poderes públicos.

En verdad el énfasis va dirigido entonces hacia el ejercicio de la política entendida a partir de un conjunto de situaciones que se habrían de analizar dentro de las ciencias sociales bajo tendencias de tipo interdisciplinario para resolver problemas de naturaleza pública. Así y entre otros aspectos, en el estudio de las políticas públicas existe una herencia teórica enraizada en las diferentes disciplinas que componen las ciencias sociales, básicamente de aquellas con fuerte contenido institucional y organizativo, pero resulta particularmente importante el papel influyente de la Economía Política y de la Psicología en el impulso definitivo de este tipo de análisis.

Claro está, hubo acontecimientos con efectos sociales importantes que tocaron muy de cerca el papel del Estado y de las estructuras del sistema capitalista en la primera mitad del siglo XX. Según Luis Aguilar Villanueva “los grandes virajes políticos de la Depresión y la Guerra no sólo modificaron las perspectivas teóricas de las ciencias sociales, sus objetos de estudio, e hicieron avanzar sus métodos. Fueron también ocasión para que éstas

salieran de su encierro universitario, se involucraran constructivamente en las decisiones del gobierno y contribuyeran a la solución de problemas críticos (Aguilar, 1992:41).

Adicionalmente, se entendía de esta forma que los procesos políticos y los alcances organizacionales de las instituciones gubernamentales deberían tener una mayor fortaleza para atacar problemas sociales precisos, y uno de los efectos de la inclusión de las políticas sociales en las agendas de gobierno, ha sido la posibilidad de llenar de contenido legítimo a un régimen político para aquel entonces escasamente extendido a nivel mundial como el de la democracia.

## **2. Las políticas públicas como estrategia de gobierno**

Bajo el criterio expuesto, la búsqueda de una mayor innovación de la política impulsó a los gobiernos de los países desarrollados para que se interesaran en un mayor entendimiento con otros sectores como los de la economía para que se involucraran en el espacio público dentro de sus propios estados, a fin de obtener resultados socioeconómicos colectivamente satisfactorios. Así se preparaba el camino para el surgimiento de la nueva subdisciplina politológica hoy conocida como **políticas públicas**, se trata de una corriente o estrategia del análisis político para entender el objeto de la Administración pública y una de las formas más expresivas de la política como resultado. En su buen sentido institucional, gubernamental y colectivo, las políticas públicas se explican en función de “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran priorita-

rios” (Tamayo Sáez, 1997:281) En esta perspectiva las propuestas sobre las demandas sociales y las respuestas a ser adelantadas por el gobierno se les considera articuladas dentro de los supuestos democráticos de la exigencia social de responsabilidad gubernamental. Otras visiones han reivindicado esta estrategia de análisis y de toma de decisiones con un criterio más esquemático.

De cualquier manera, el estudio de las políticas públicas es tal vez una de las tendencias intelectuales más recientes en el análisis político moderno y se propone explicar la reconfiguración de los espacios ciudadanos y de los servicios públicos que reciben como política social. Vistas así, las políticas públicas pueden abrir espacios para legitimar las acciones de gobierno. Por tanto, estamos hablando de instituciones donde las funciones de las estructuras de gobierno puedan propiciar las políticas de desarrollo social, es decir donde los principios y las prácticas de la democracia procuren encontrarse y donde los aspectos formales correspondientes a las reglas de juego institucional (Constitución, leyes especiales y programas), tengan una correspondencia con prácticas políticas objetivas. Sin lugar a dudas, las políticas públicas están en el centro de la actividad de las estructuras del Estado y de los poderes públicos.

Quiere decir entonces que el gobierno juega un papel clave como coordinador de las redes de servicio, las cuales son frecuentemente centro de debate público como se aprecia en cada política sectorial, esto es: el transporte, medios de comunicación, sistema de salud, ciencia y tecnología, educación, desarrollo industrial, sistemas de seguridad y orden público, empleo, vivienda, ambiente, tributos, etc. Con razón Harold Lasswell llamó a esta corriente ciencia de políticas, atribuyéndoles un compromiso valorativo fundamental

con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia. Un compromiso humanista a fin de cuentas (Véase Aguilar Villanueva, 1992:48).

Aunado a lo anterior, los estudios de políticas referidos a la cuestión social comprenden un espacio conceptual amplio e interesante que se extiende desde la estructura administrativa del Estado, la organización y el funcionamiento de la burocracia, las reglas institucionales y el aparato gubernamental; hacia espacios de coordinación y de rendimiento de los recursos teniendo presente la posibilidad de introducir modificaciones en la forma de conducir las políticas. Para ello los gobernantes deben seguir la estrategia de la Gestión Pública, esto es: “el conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones para conseguir metas colectivas en un marco jurídico-político determinado” (Albi, 1997:9).

Por su parte, este espacio de conocimiento aplicable se considera clave para comprender los alcances, la efectividad y la eficiencia de la democracia que como régimen político debe interesarse por las demandas y exigencias sociales. Se trata igualmente de una visión de la administración pública moderna para crear unas condiciones institucionales aceptables con la idea de dar respuestas a unas demandas sociales consideradas prioritarias, y lo más conveniente es que se realicen con base en una información amplia, de manera oportuna, al menor costo y de forma inteligente. En este sentido “la gestión pública y el análisis de políticas son aliados naturales” (Cfr. Subirats y Gomá, 1998:31) mucho más en el espacio colectivo del Estado donde su intervención es necesaria para prever, canalizar y ejecutar recursos esenciales, activando el funcionamiento de la maquinaria gubernamental y orientándolo en la dirección ade-

cuada con la idea de fortalecer la democracia como forma de vida.

Dicho esfuerzo requiere complementariamente de voluntad y disposición para formar alianzas estratégicas que coordinen los recursos y hagan además funcional el proyecto democrático en dirección de un mismo propósito: disminuir las desigualdades generadoras de conflictos y de riegos para la gobernabilidad del sistema político.

Obviamente, para ello la gestión pública requiere de una gran capacidad de organización, de definición clara de objetivos, de fortalecimiento de funciones relevantes así como de “conocimiento experto” por parte de quienes tienen políticamente encomendada la tarea de dirigir los asuntos de la sociedad. Tampoco debemos perder de vista el clima turbulento de la política cuando hay reclamos sociales no atendidos y la tremenda responsabilidad de quienes deben realizar tareas de gestión pública para contener las causas de las frecuentes oleadas de protesta popular. Como resultado, la ocupación de los gobiernos eficientemente en los sistemas políticos de los estados democráticos actuales no es un asunto fácil, su responsabilidad comprende espacios políticos diferentes y complejos. En realidad y cuanto mayores son las expectativas de la sociedad, las discusiones sobre la centralidad de las políticas públicas en la vida social se convierten entonces en un verdadero campo de prueba para los poderes públicos, para la funcionalidad del Estado y en general para el gobierno en la conducción de los asuntos de interés colectivo.

Además, la acción innovadora de la clase política puede jugar un papel fundamental en la dirección adecuada de las políticas del Estado, a tal punto que sobre las promesas de las políticas públicas puede pesar el principio deliberativo de la democracia y de sus princi-

pales actores, partidos, parlamento, gobierno, oposición, etc., expresiones del poder político que en condiciones pluralistas deben exponer con cierta frecuencia sus puntos de vista sobre esta materia, particularmente durante las campañas electorales. Sin embargo, la cuestión de fondo radica en hacer realidad el compromiso con los ciudadanos, en atender sus necesidades interviniendo con responsabilidad como lo plantean los teóricos de la política cuando tratan el tema de la *democracia substancial*.

Por esta razón la precisión programática, administrativa y ejecutiva acerca de los temas entrados en agenda se van convirtiendo en un poderoso indicador de la buena o mala marcha de las instituciones democráticas, particularmente de la gestión del gobierno. No olvidemos, como nos lo recuerda Antoni Fernández, que “a los gobiernos se les juzga por su rendimiento, por su capacidad para resolver problemas públicos y conducir la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo económico”(Fernández, 1996:450). En este sentido, la pertinencia social de las políticas públicas se puede considerar como parte del acercamiento del Estado bajo la forma de “autoridad legal-racional” (Max Weber) hacia el proceso de modernización política, porque entre otros aspectos, “sobre cada sector de política pública pueden desplegarse actividades gubernamentales de regulación estratégica, de diseño de contenidos y de producción de servicios, y por tanto en cada caso y en cada actividad deberíamos ser capaces de distinguir los distintos protagonismos de los diversos actores, sean estos institucionales o no” (Subirats y Gomá, 1998:330).

### **3. Un modelo de acción estatal para corregir problemas de desajuste económico y de crisis social**

Entre los estudiosos del tema del Estado, de sus fines colectivos y de sus transformaciones recientes, existe un consenso amplio en cuanto al reconocimiento del antecedente, tal vez más importante, en el cual se inserta la necesidad técnico-administrativa de impulsar las políticas públicas y dentro de éstas una política social. Se trata de la famosa crisis financiera que llevó a la “Gran Depresión” y al Crack norteamericano en Octubre de 1929. Sin duda esta situación se tornó preocupante. La complejidad funcional de la economía de los Estados Unidos en aquella pujante sociedad y la fuerte desaceleración capitalista ante la contracción en la reinversión de beneficios y la especulación generalizada, llevó al gobierno norteamericano a adoptar una posición de emergencia fundamentada en un *Estado intervencionista* como la vía política inmediata para reactivar la participación social en la actividad económica. Desde entonces la importancia del intervencionismo estatal será indiscutible. Adicionalmente y según Joaquín García Roca, “la construcción del Estado de Bienestar sigue siendo un referente válido para la política social. Sus logros constituyen hitos irreversibles en la cultura de protección” (García Roca, 1992:18).

No está demás recordar que la variante del Estado contemporáneo más directamente identificada con el impulso de las políticas públicas en sentido moderno es la del Estado de

bienestar, sus propuestas principales se edificaron a la sombra del pensamiento económico de John Maynard Keynes, quien en 1936 proporcionó la más acuciosa justificación teórica de esta forma de “capitalismo guiado”, específicamente a la vez que se refutaba la concepción antiestatal de la mano invisible expresada por los clásicos de la economía y principalmente por Adam Smith, se proponía la utilidad que le podría reportar a la sociedad en crisis, la multiplicación de la inversión por parte del sector público estatal en la construcción de obras públicas para reactivar el empleo e incentivar el ahorro. En el campo de la práctica política también llegaron las propuestas para superar las deficiencias de una sociedad con una economía golpeada como la norteamericana. En efecto, el entonces Presidente Franklin Delano Roosevelt, mediante una audaz iniciativa en su programa del *New Deal*, estableció una Oficina de Obras Públicas para estudiar las inversiones, y un Comité de Planificación Nacional para coordinar el desarrollo a largo plazo.

Con este planteamiento pionero la cuestión adquirió pronta importancia, pasando de un tipo de democracia residual a una política más institucional, particularmente en una administración pública tempranamente madura y consolidada e igualmente con una cultura política de gran arraigo social, pero en peligro de conflictividad generalizada. De este y otros programas sucesivos de reactivación económica se instrumentará una visión diferente de la administración pública y concatenadamente de la concepción misma del Estado. En paralelo con esta visión integradora de la sociedad y de la economía “el enfoque de las políticas públicas surge del Estado interventor, de la presencia del gobierno en la vida pública, de la existencia de un aparato burocrático creciente, de la incorporación de

las masas obreras a la acción política y al disfrute de los derechos sociales, de la existencia de múltiples grupos de interés organizados que crean permanentemente problemas de manejo y de control del Estado sobre su ambiente” (Salamanca, 1994:224).

En adelante, y así se ha verificado, este tipo de políticas funcionarían como un poderoso instrumento de regulación ante las posibilidades de conflicto entre el Estado y la sociedad y al mismo tiempo habrán de convertirse en un medio de aceptación de la democracia a través de la legitimidad de ejercicio, porque si a través de ella se busca la modernización deben diseñarse programas gubernamentales en función de mejorar la acción política del Estado para atender las demandas y las reivindicaciones sociales. De este modo se plantea entonces una más cercana articulación entre las dos instancias mencionadas Estado-sociedad, y así “nos encontramos ante el Estado social, ese Estado que no se limita al solo crecimiento económico, sino que se identifica también con la búsqueda de una más equitativa distribución de la riqueza para lograr un nivel de vida digno para toda la población; y sobre todo ese Estado que se compromete con la calidad de vida a través de la protección del ambiente, de la utilización de los recursos humanos en beneficio colectivo y de la sustentación de los derechos y la dignidad de los ciudadanos” (García Roca, 1992:37).

Por la razón expuesta, la intervención del Estado se convierte en un procedimiento socioeconómico cuyos resultados, en muchos casos impredecibles, servirán para apoyar el principio político de la legitimidad del poder, intervención que en términos de democracia se entiende como una estructura de extensión, de regulación, provisión y la calidad de los servicios para lo cual la administración pública debe prever los canales de financiación, en

la mayoría de los casos en forma de impuestos y en otros a través de la rentabilidad de industrias nacionales generadoras de recursos. La finalidad consiste en crear un orden social y colectivo, regulando problemas complejos y de gran alcance de los cuales el Estado debe responsabilizarse bajo un criterio redistributivo de la economía, ofreciendo servicios públicos, previendo siempre acercarse al principio de una mayor igualdad social posible como lo establecen los instrumentos constitucionales.

En las circunstancias mencionadas y más aún en una apreciación que vale la pena mencionar, “la adopción de la igualdad social, como un criterio distributivo, generó las políticas públicas del Estado de bienestar (welfare state), en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La aplicación de esas políticas trajo como resultado tres fenómenos relevantes. En primer lugar, la socialización de la idea que los nuevos derechos sociales eran superiores a los antiguos derechos individuales. Enseguida, una permanente expansión de los derechos sociales, en una gama que cubría la procura por parte del Estado, de los bienes necesarios para el bienestar, desde la aparición hasta la extinción de la vida. Y, por último un crecimiento sostenido y permanente del aparato estatal, que trajo consigo una enorme concentración de poder político y recursos materiales en los gobiernos, con efectos limitantes sobre los derechos y libertades individuales y el mercado, como instrumento para la asignación de recursos” (Godoy, 2000:19).

#### **4. La especificidad de la política social en el Estado Venezolano**

La situación de la política social en Venezuela se debe entender a partir de las transformaciones de las estructuras de poder y entre los factores clave para explicar el debate

sobre las condiciones de acción de los agentes de cambio en nuestro país, vale la pena referirse a las modificaciones en las estructuras sociales, las cuales han sido en buena medida resultado de una manera muy particular de ver la política y las formas de administrar y de ejercer el poder por parte de quienes han tenido como función atender las responsabilidades en la dirección del Estado, específicamente desde que el ambiente político nacional comienza a cubrirse por aquello que Samuel Huntington (1995) ha llamado la “ola democratizadora”. Pero en resumidas cuentas, “al efecto y preocupación por la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, al servicio público, la consensualidad política, obedece el esfuerzo por desarrollar en nuestro medio el estudio sistemático de las políticas públicas: su análisis, diseño, puesta en práctica y evaluación” (Aguilar, 1992:7).

Debemos señalar entonces como en Venezuela la improvisación ha dejado al margen del curso institucional en el tan buscado umbral de la modernización. De acuerdo con Gianfranco Pasquino (1988:1039), “hay modernización política respecto de las prestaciones gubernamentales y del sistema en su conjunto cuando se verifica un aumento de la capacidad de las autoridades para dirigir los negocios públicos, controlar las tensiones sociales y afrontar las demandas de los miembros del sistema”. Sólo a medias se han logrado resultados en aspectos vinculantes al proceso descrito, como por ejemplo: para resolver necesidades de tipo económico, acelerar la movilidad social ascendente, alfabetización, control demográfico, urbanización, generación de servicios y extensión de la autoridad.

De allí que sea la complejidad creciente de los problemas acumulados en el seno de la sociedad venezolana a lo largo de varias décadas y la convivencia, como se dice común-

mente, entre un Estado rico y una sociedad pobre, de donde surge esta necesidad por lo menos de acercarse a la modernización y de hacer extensiva la democracia social y económica, que como tal viene aumentando la exigencia de una mayor y efectiva acción por parte de los gobiernos con el fin de llevar adelante esa tarea, hoy pendiente aún, de ampliar el contenido sustantivo del Estado social donde se le de prioridad al bienestar público bajo el fundamento de la justicia social.

A este respecto conviene destacar que una **política social** se define según Montagout (2000:20) “como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales”.

Entonces la proposición pionera para establecer formalmente una política social desde el punto de vista estratégico del Estado en Venezuela surge al paso de la preparación del escenario político de recomposición social e institucional posterior al régimen gomecista en extinguido en 1936. Desde luego hay en el ambiente de tímidas libertades de aquellos años, una viva preocupación por acelerar cambios en las distintas esferas sociales. Las posibilidades para estos cambios las proporcionaría la explotación petrolera, debido a las expectativas de que estos ingresos podrían mejorar las condiciones de vida. El abandono de la vida rural y el aumento de la vida urbana, estaba produciendo también una acumulación de problemas dentro de un Estado carente de estrategias y de políticas previsivas capaces de introducir cambios a partir de la acción del gobierno con imaginación y posibilidades de éxito, particularmente en la reconstrucción del espacio social.

En este sentido, la política interventora del gobierno se formula mediante líneas de coordinación de servicios destinadas a salvar la brecha de la informalidad y la pobreza. La participación se hará efectiva a través de un instrumento de apoyo para hacer avanzar las políticas sociales en aquella hora de reconstrucción nacional venezolana, se trata como el **“Programa de Febrero”**, propuesto por el Presidente Eleazar López Contreras el 21 de Febrero de 1936. “Este es un discurso organizador e invocador de sentido donde se articularía la moderna institucionalidad del Estado en sus esferas política, económica y social” (Dávila, 1996:256). Para algunos entendidos es un programa de gobierno pero, en todo caso, constituye un aporte primario, embrionario si se quiere sobre esta materia, y acorde con una época cuando los venezolanos recién se embarcaban en el tren de los cambios políticos y de las fuentes mismas de legitimidad del poder.

De acuerdo con lo propuesto, se buscaba reforzar los instrumentos sociales y económicos para generar unas condiciones por lo menos mínimas de gobernabilidad. De este modo la tarea es acercar los intereses del Estado a los problemas de la nación. Entonces el instrumento mencionado será parte fundamental del programa político venezolano durante los años siguientes a 1936. La capacidad del sistema político para ejecutar una agenda política va a depender así de la posibilidad para adelantar un programa político que, según Diego Bautista Urbaneja “es un conjunto de diagnósticos y pronósticos sobre la sociedad venezolana, de los cuales se deriva una determinada proposición sobre la forma que debe adoptar el orden político y sobre las tareas de quienes detentan el gobierno” (Urbaneja, 1993:20). Haciendo una apreciación más detallada, entre las líneas generales del

Programa Político de Febrero 1936 se proponía un reordenamiento de la gestión estatal mediante el rescate del régimen de legalidad, un plan de higiene pública y asistencia social, organización de la educación, fomento de la industria agrícola y ganadera, impulso a la política fiscal y comercial, un programa de inmigración y colonización, atención a las fuerzas armadas, una política exterior eficaz y, por último, la necesidad de organizar la producción nacional.

Sin embargo, si el programa político por ser un recurso de gobierno vuelve posible la democracia sustancialmente, debe tener un apoyo formal, dicho propósito público se hace extensivo en Venezuela con la Carta Política o Constitución de 1936, instrumento de apoyo a las ideas antedichas. Allí se traza el hilo conductor propicio para sortear problemas sociales de diversa naturaleza. En efecto y bajo un sentido progresista a ser adaptado por un Estado para aquel momento todavía con aspiraciones democráticas y con la tarea por delante de modernización política, se adopta un plan de acción acentuando sus propósitos colectivos y particularmente “en el plano social, se fragua las bases sobre las que se instituyen nuevos derechos sociales creadores de una nueva experiencia social, nuevos modos de acción y comunicación entre los hombres” (Dávila 1988:128-129).

Es igualmente destacable la creación de una serie de organismos administrativos y económicos bajo la coordinación del gobierno central. El carácter desarrollista asido por el Estado venezolano con el apoyo de una economía petrolera fue condición de primera línea para ir construyendo unas estructuras de poder por lo menos transitorias y tratar así de expandir estos principios hacia una acción colectiva que perseguía desde el gobierno modificar la situación socioeconómica de los venezolanos.

En lo sucesivo los derechos sociales y los incentivos para el desarrollo de las organizaciones y la planificación estatal se van a ampliar de manera considerable en los textos constitucionales posteriores a la Carta política de 1936, particularmente en la Constitución de 1947 y se restringen significativamente durante el Gobierno de Marcos Pérez Jiménez (1948-1958) que daba al traste con los primeros intentos de fundación democrática en la historia contemporánea de Venezuela. Particularmente a través de la cuestionada Constitución de 1953 se rebasan los límites del sesgo autoritario al excluir definitivamente de la participación política de los ciudadanos en igualdad de condiciones cívicas y en los años siguientes esta misma Constitución servirá de instrumento de justificación frente a los adversarios de aquel régimen de fuerza. En resumidas cuentas, mediante unas reglas de juego cerradas y un personalismo impredecible la base de sustentación del Gobierno de Pérez Jiménez, se inclinó hacia la búsqueda de un reconocimiento legítimo que para entonces nunca llegó, pero que se mantuvo en función del principio del “efectismo” representado en la construcción de obras públicas de alcance nacional.

Siguiendo los vaivenes del acontecer venezolano hasta 1958, aunque se movilaron cuantiosos recursos gubernamentales que mostraron alguna eficacia para el desarrollo del país, con la realización de obras de infraestructura principalmente, no se amplió el espacio para la transformación institucional. Es entonces bajo la apertura definitiva hacia la democracia iniciada en 1958, con la derrota y disolución de la dictadura militar, cuando se promueve una conducta colectiva tendiente a la ampliación de las libertades y a dar estabilidad al sistema político. Así se delinea un orden social acentuadamente marcado por un pluralismo institucional entre actores empeñados en acuerdos y negociaciones para re-

componer e impulsar significativos cambios en la debilitada relación Estado-sociedad. A partir de allí, la idea del presupuesto por programas también fue tomando auge, y “el advenimiento de la democracia en 1958 ofrecía amplias perspectivas para todas aquellas iniciativas que perseguían un mejor escrutinio de la actividad pública y una mayor divulgación de los programas y actividades financiados con los dineros públicos” (Rodríguez Mena, 1990:195).

Posteriormente el ajuste estructural que se trata de aplicar a partir de la década de los años sesenta, con la idea-fuerza de concederle al Estado una centralidad indiscutible en los espacios económico y social, se fundamenta en el compendio institucional de la Constitución de 1961. La participación pública adquiere una nueva dimensión amplia en el espacio social y se le reconoce al Estado una presencia nacional activa. De hecho, “en el plano social, el Estado asume una variedad significativa de roles, limitados muchas veces a su eficiencia. Se acentúa en este sentido, la función de prestador de servicios, iniciada en el año 1936 con el gobierno de López Contreras” (Álvarez y otros, 1999:9). Esta situación se verá reforzada debido a la magnitud que adquiere el Estado como generador de riqueza, planificador del desarrollo y distribuidor de una renta petrolera de la cual se van a beneficiar con mayor intensidad directa e indirectamente los diferentes sectores de la vida nacional.

Para ello se crean, desde luego, medidas fiscales y entre los criterios técnicos de la Administración pública en materia de programas operativos de alcance social ha sido precisamente el apoyo en la previsión presupuestaria del Estado para la atención y el tratamiento de asuntos de interés colectivo, donde se destaca el gasto social en continuo incremento, el cual se financia, en su mayor cuantía

a través del presupuesto público. En tales circunstancias también “se desarrolló una compleja y enorme maquinaria administrativa bajo el control del Gobierno Nacional a través de la cual se encauzaría el creciente gasto fiscal” (Álvarez y otros, 1999:9).

Este acercamiento hacia la modernización por la mencionada vía democrática, ha tenido efectos notables en el cambio del papel administrativo y presupuestario del Estado venezolano y en su impacto sobre la vida económica y social del país. Evidentemente, “de un Estado Abstencionista, inclusive sin responsabilidades de carácter social y sólo con tareas de fomento en el campo económico, se ha pasado a un Estado Intervencionista, con una enorme responsabilidad en promover y elevar el nivel de vida de la población mediante actividades concretas en el campo educativo, de la salud y de la asistencia social, y con la responsabilidad, en el campo económico, de ser, no sólo el promotor del desarrollo del país, sino su agente” (Brewer-Carías, 1979:536).

Obviamente como lo ha demostrado la realidad nacional, en la Venezuela del “petrodólares” no se cuidó eficientemente la relación entre gasto público y la calidad de las políticas públicas, esto pone al descubierto la incompetencia gubernamental y de las líneas de coordinación del Estado venezolano. Pero básicamente sobresale la falta de disciplina en la aplicación y continuidad de políticas por parte de los “poderes guía” de la administración pública. En segundo lugar debe tenerse en cuenta, como la creciente renta petrolera y la orientación de los recursos para mejorar la calidad de vida de los venezolanos, a través de fuentes duraderas, estables y productivas de empleo, se han hecho a lo largo del proceso democrático en función de matices clientelares inmediatos,

desestimando todo criterio estratégico de buena gestión con vistas a hacer del gasto social un pilar fundamental del bienestar general.

Para corroborar lo anterior basta observar como en la gestión pública del Estado venezolano ha privado la noción volumétrica de la administración, es decir “los resultados de las gestiones cumplidas por los diferentes gobiernos, por variadas instituciones oficiales y por la multitud de funcionarios, se expresan por lo regular en términos de volumen. La administración ignora, en cambio, el concepto de costo, de rendimiento, de eficacia” (Tino-co,S/F:12). Asimismo y hablando en términos incrementales, el gasto social en los presupuestos del Estado ha sido verdaderamente cuantioso, pero estos recursos no han sido efectivamente ejecutados en servicios de calidad, que comparativamente están entre los peores de América Latina.

Como dato interesante, en Venezuela el Estado y los partidos políticos desde el gobierno se metieron en todo, invadieron casi la totalidad de las estructuras sociales y a contracorriente casi nada hicieron bien, mucho menos organizar y ejecutar desde el gobierno unas bases de desarrollo acordes con la riqueza como una vía de profundizar la democracia. De allí buena parte de la inconsistente y heterogénea relación entre el tamaño del Estado y la calidad del Estado, sería indicador del déficit estratégico extendido hacia el deterioro generalizado en la calidad de la política. Avanzar en la dirección correcta sería pensar seriamente en una redefinición de la función estratégica del propio Estado y “Modernizar el Estado para el desarrollo social supone reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución por otro amplio y múltiple que incorpore los desarrollos avanzados de las ciencias gerenciales y los análisis fácticos de los procesos de instrumentación de las políticas

públicas. Por otra parte, en la práctica esa modernización no se podrá realizar si no se cuenta con gerentes sociales de nuevo cuño” (Kliksberg, 1999: 435).

## **5. Los resultados de la mala política: sus efectos sobre la democracia**

Tal y como se ha venido observando, en Venezuela la articulación entre el Estado y la sociedad que hicieron posible los actores del sistema y específicamente los partidos políticos a partir de 1958 con el “Pacto de Punto Fijo” se ha fragmentado. Claro está, su deprimente intervención en las relaciones gubernamentales crearon las condiciones favorables para el rechazo social hacia las organizaciones políticas que en principio dieron vida e inspiraban y monopolizaban los programas de cambio del proyecto democrático. Los resultados de su actuación en casi cuatro décadas fueron decepcionantes. Pero con todo y estos problemas, hoy la aventura alternativa a la cual se ha lanzado el pueblo venezolano a partir de las elecciones presidenciales de 1998, ha generado un panorama normativo e institucional confuso y lo más grave, una desarticulación de la oposición y de su posibilidad de negociación.

Un factor determinante es el monopolio casi exclusivo del poder por la autoridad presidencial, reduciendo los espacios de la concertación y negociación intersectorial entre las elites estratégicas del país, a tal punto que el Ejecutivo ha llegado a sobreponerse sin duda alguna en todo lo relativo al funcionamiento del Estado y la gestión de gobierno se realiza sin cuidar el equilibrio entre los índices cuantitativos y los propósitos cualitativos de la administración pública.

Las elites políticas capaces de construir consenso para ocupar los cargos de gobierno,

por lo menos a corto plazo, no tienen suficiente protagonismo ni organización coherente. Más bien se puede hablar de una oposición donde una gran parte de ciudadanos venezolanos está a la búsqueda de un liderazgo de “nuevo tipo”, y sólo se observan acciones que van en menor grado desde una oposición leal, pasando por una oposición moderada, hasta una oposición radical y desentendida de cualquier posibilidad de diálogo o acuerdo con el gobierno.

En otro orden de ideas son evidentes y manifiestas las asimetrías entre la sociedad civil y el estamento militar, creándose un nuevo patrón burocrático bajo la dirección de un liderazgo un tanto mesiánico que si bien en su constitución tiene un origen legítimo, ha degenerado en un tipo de autoridad que revive los fantasmas del populismo en América Latina y deslegitiman la política por sus pésimos resultados. En Venezuela los problemas que se advierten en la funcionalidad del Estado se relacionan, si no exclusivamente, por lo menos realmente de forma intensa con la actual desarticulación institucional, al parecer sin alternativa en corto tiempo. Además téngase en cuenta una administración pública profesionalmente mal preparada y cuyo reclutamiento no se basa en un sistema de méritos, siendo el punto más débil la generalización de prácticas burocráticas mediatizadoras y una especie de transfujismo ministerial guiado por el propio Presidente Chávez, donde se dan los casos de colaboradores del gobierno que una vez salen del gabinete luego son rotados y llegan a ocupar la jefatura de hasta tres o más ministerios diferentes, lo cual desacelera el criterio gerencial de la eficiencia para conducir estratégica y efectivamente las políticas del Estado, y algo más grave aún, los efectos ante la imposibilidad de rendición efectiva de cuentas.

En consecuencia la profundización de una cultura democrática capaz de defenderse de los sesgos autoritarios sigue siendo materia pendiente en la democracia venezolana, que si bien ha sido duramente cuestionada por hechos lamentables de corrupción y de clientelismo exacerbado de los cuales la sociedad venezolana quiso librarse apostando a la aventura gubernamental del “Chavismo”, no ha logrado construir un aparato institucional afín con el funcionamiento de una democracia en sentido moderno.

De tal manera que la posibilidad de reinstitucionalizar la democracia y con ella la representación política de los poderes del Estado ha sido sesgada, y hoy la democracia venezolana funciona bajo un mandato delegado por un Ejecutivo que ha debilitado el Parlamento y ha sacado del juego del poder a los partidos políticos, se ha pronunciado en contra de la jerarquía católica, ha reforzado la crítica a los medios de comunicación social, ha fracturado el diálogo con los sectores empresarial y corporativo del país (FEDECAMARAS, CTV, PDVESA), y algo peor, ha perdido la visión mediadora que debe tener un gobierno democráticamente elegido. Otra situación preocupante es el carácter discriminatorio en el tratamiento a quienes disienten dentro de la democracia venezolana, así como el resquebrajamiento en el consenso político para establecer lazos entre el Estado y la sociedad y cooperar para restablecer el orden con un eficiente ejercicio del poder de cara a resolver problemas públicos.

Dentro de esta perspectiva, el esquema de funcionamiento de las instituciones públicas, aún con las modificaciones actuales del parlamento, del Poder Judicial, y de los órganos ministeriales ha resultado insuficiente. La incapacidad se pone de manifiesto en la deficiente operatividad para gestionar soluciones,

entre ellas las relativas a las demandas de bienestar, de atención a los ciudadanos con carencia económicas, y en la debilidad para la prestación de servicios. En atención a lo anterior, el drama público se acentúa cuando se observa que la conducción de los asuntos del país se realiza por organizaciones un tanto extrañas a la burocracia normal. Como resultado un factor predominante de la Administración pública en la Venezuela democrática y agravado en los últimos años es el lento desarrollo de las políticas públicas y la pésima operatividad de los órganos de gobierno para llevarlas a buenos resultados como parte del proyecto político oficial.

Para contrarrestar este bloqueo político y activar una agenda de país debe proponerse, entre las tareas urgentes del momento actual, la redefinición del modelo de Estado-sociedad, y gobierno-ciudadanos, profundizando en las prioridades sociales de la democracia a partir de cambios en los comportamientos administrativos de los entes políticos y, al mismo tiempo, desarrollar unas políticas concertadas que hoy se realizan en un escenario de enfrentamiento y de una delicada fragilidad institucional. Esto exige mirar hacia adelante y con mayor claridad los objetivos de los ciudadanos, sobre los pilares de una cultura política capaz de proponer salidas y emprender una tarea de mayor exigencia para la solución de las necesidades colectivas por parte del gobierno.

Naturalmente se requiere de la activación de lo que se ha venido tratando por estudiosos del tema como la “alta administración”, donde la conducción de las acciones sobre asuntos de interés social nacional se realicen a través de instituciones políticas más sólidas, menos subordinada a intereses parciales o de ideología que no tienen cabida alguna dentro del esquema de la integración internacional y más comprometidas con medidas que

legitimen públicamente el buen funcionamiento del gobierno y el Estado venezolano. Recordamos, son manifiestas las fallas en las acciones administrativas coordinadas dentro de una burocracia incompetente y unos poderes públicos cada vez más debilitados frente al Ejecutivo, así como unas estructuras de gobierno poco activas a la hora de dar respuestas a las necesidades del país.

Otro asunto a ser cuidadosamente tratado se refiere a la variable económica que por tener repercusiones internacionales requiere de un especial cuidado. La cuestión central y mucho más si se trata de la atención a problemas sociales no está en “satanizar” o en “santificar” tal o cual corriente económica, según se trate de privilegiar el mercado o el Estado de manera particular en una línea determinista, sino de emprender soluciones oportunas lo más cercanas a diferentes corrientes cuyas estructuras de acción no deben alejarse de un buen criterio de participación colectiva y de respeto por lo social.

Bien sabemos, cualquier decisión tiene un costo político para el gobierno y de su capacidad para gerenciar eficaz, eficientemente y con equidad los recursos del Estado depende un reforzamiento de la legitimidad política de las instituciones. Pero los procesos de reordenamiento de la economía internacional ha complicado considerablemente la actividad del Estado sobre tan importante materia. Es decir “En el contexto del ajuste económico, la orientación que el Estado debe dar a las políticas sociales, pone en evidencia que la presión externa, que pesa en las elecciones económicas nacionales, se ejerce también en el nivel económico y que se manifiestan en la imposibilidad de escapar a las medidas económicas de ajuste” (Márquez, 1993:240). La iniciativa depende pues de la manera como los programas se desarrollen con base a las redes de

compromiso social con inteligencia y buen sentido gerencial.

Las asimetrías entre los diferentes estratos sociales de la población propias de un país en desarrollo como Venezuela también están exigiendo a los gobiernos, en todos los niveles, mayor seriedad para resolver la inequidad y sus consecuencias más notables, entre ellas la pobreza. A las dificultades heredadas entre sucesivos gobiernos democráticos se están sumando actualmente otras que si bien fueron notables en años anteriores, últimamente pueden constituir un detonante social, véanse desempleo, inseguridad social, discriminación social, contracción económica, etc. (Hay indicadores alarmantes donde se muestra una parte considerable de venezolanos, cerca del 60% en situación de pobreza crítica).

Entonces un interrogante clave en Venezuela es en este momento el de, ¿cómo introducir una disciplina gubernamental capaz de levantar los pésimos niveles de la Administración pública y de gestionar políticas que rescaten los duramente cuestionados niveles de vida?. Desde el espacio institucional es necesario contar con estructuras de apoyo político consolidadas, para hacer una adecuada aplicación de propuestas y realizar un seguimiento efectivo a las políticas públicas. Sin duda, la intervención del Estado no se agota con las dotaciones de una política social, las instituciones del país son su componente fundamental según lo expone Luis Pedro España (2002: 5) “la calidad de las instituciones contribuirá a propiciar el desarrollo social, en la medida en que ellas garanticen el imperio de la ley, controlen la corrupción, propicien comportamientos productivos y propendan a la efectividad de la administración pública”.

Una de las vías, tal vez la más adecuada, de acción del gobierno y que se ha traducido en una gran vulnerabilidad social es la de

empezar por una transformación de la política educativa. La educación como actividad formativa permite abrir espacios mayores para la movilidad social ascendente y entrar a competir por un empleo en un mundo del conocimiento cada vez más exigente. Es una manera de pensar y de existir como promesa de futuro, de crecer en la calidad del conocimiento, ampliar la base de prosperidad y de creer en una posibilidad de romper definitivamente con los problemas que tanto afectan a la sociedad y son motivo del atraso y del subdesarrollo sociocultural.

Otro sector a tener en cuenta es el de la inversión en el desarrollo para la generación de servicios y empleos productivos. Hay razones suficientes para destacar las potencialidades de regiones del interior del país y hacia allí se debe fomentar la inversión en procura de diversificar la productividad y establecer las condiciones de soporte y apoyo para la productividad y la competitividad. Ello se puede lograr si tenemos presente un refuerzo del aparato institucional del país, garantía para los inversionistas y el consenso político entre diferentes fuerzas de apoyo democrático.

Se requiere también de una mejor comprensión sobre el contenido sustantivo de las políticas públicas, esto en unas sociedades como las nuestras con grandes dificultades, limitaciones, carencias y necesidades de una democracia social y económica que complemente la imperfecta democracia política que tenemos. El Estado tiene también un papel importante por jugar en este proceso, por esta razón conviene resaltar con Bernardo Kliksberg (1993:447), gran estudioso de la gerencia pública en América Latina, la necesidad de acercarse al denominado “Estado inteligente”, es decir “un Estado que se retire de las actividades que no le competen, potencie la sociedad civil, pero al mismo tiempo actúe progresiva-

mente en campos como el social, y en áreas que favorezcan el desarrollo tecnológico y general de la economía”.

Hoy la propuesta concretamente debe tocar con firmeza al Ejecutivo y a los demás poderes públicos para reafirmar el respeto por los derechos sociales constitucionales armonizándolos con la responsabilidad financiera del sector público y privado en la articulación de respuestas efectivas para un país que es de todos, ello si se quiere evitar continuar la “travesía administrativa por el desierto”.

## **6. Conclusiones**

En las políticas públicas no se ha llegado ni se podría llegar a una realización perfecta de los procedimientos, pero para fines políticos la acción de los actores del poder involucrados en el proceso de decisiones debe introducir correctivos organizativos a fin de procurar mejores respuestas en función de garantizar que los bienes públicos tengan una mayor concreción social en Venezuela. Sólo así es posible acercar a la clase política a la responsabilidad de gobierno y propiciar nuevas actitudes en las estructuras administrativas para beneficio de los ciudadanos. A fin de cuentas, las estrategias de acción no son idénticas, varían entre los diferentes niveles administrativos de un Estado, región y Municipio a otros, pero el objetivo debe ser siempre claro: generar respuestas en la definición de las exigencias de la sociedad y procurar unas condiciones tendientes a mejorar los estándares sociales de vida y una mayor protección y respeto por los derechos de los ciudadanos. Lógicamente y así lo hemos dejado claro, hay circunstancias de tipo político-administrativo que con mucha frecuencia impiden tomar la vía de solución correcta.

Dicho en otros términos, si queremos tener un merecido reconocimiento para los asuntos públicos, una forma de empezar debe ser emprendiendo la tarea urgente de acercar más el gobierno en una forma verdaderamente decidida a las políticas en sectores estratégicos donde efectivamente deben ser ejecutadas para beneficio colectivo. La prioridad nacional debe ser en este momento la coordinación entre las distintas instituciones del poder público para impulsar iniciativas viables a fin de combatir las causas estructurales del déficit de bienestar social. Una coordinación gubernamental adecuada y la responsabilidad de una gestión pública compartida entre los diferentes espacios de la Administración pública nacional, estatal y municipal pueden ayudar a mejorar los problemas sociales y a recomponer la gobernabilidad democrática.

Obviamente tales asuntos debe ser objeto de una respuesta que a nuestro entender debe orientarse a través de estas propuestas básicamente:

1. Que si es posible dar un tratamiento adecuado a las políticas públicas a través del papel intensivo de las instituciones del Estado venezolano.

2. Que para levantar los niveles de legitimidad que ostenta la clase política en este momento se requiere de un reforzamiento de los canales de comunicación entre los diferentes actores con ingerencia en la gestión pública, a través de redes de intercambio más descentralizadas como la vía más próxima para profundizar en la democracia.

Finalmente, entre los puntos cruciales para llevar adelante una agenda social en Venezuela actualmente de contenido y sentido democrático, vale la pena tener en cuenta: equilibrio entre garantías sociales y la acción gubernamental, entre organización de intereses y la práctica política, entre discurso y ac-

ción, y el entendimiento entre los sectores que puedan dinamizar el proceso democrático, la articulación entre la responsabilidad de quienes ostentan la conducción pública del gobierno y la figura del ciudadano, entre planificación y desarrollo. Esta es en definitiva otra forma de hacer política y de situar a la democracia en una mejor posición de rendimiento, inteligencia, equidad y rapidez administrativa, frente al desencanto, la conflictividad y la falta de alternativas que ha invadido últimamente el escenario político nacional.

## Bibliografía Citada

- Albi, Emilio y Otros (1997). *Gestión Pública*. Barcelona, Ariel.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992). "Estudio Introdutorio". *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, Ángel Eduardo y otros (1999). *Los desafíos de la gobernabilidad democrática. Institución y reforma constitucional presidencial en Venezuela*. Caracas, CLAD-Instituto de Estudios Políticos, UCV.
- Brewer-Carias, Allan-R. (1979). "50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976", en Ramón J. Velásquez y otros. *Venezuela Moderna. Medios siglo de historia. 1926-1976*. Caracas, Ariel-Seix Barral Venezolana, pp.533-761
- Dávila, Luis Ricardo (1996). *Venezuela: la formación de las identidades políticas. El caso del discurso nacionalista (1920-1945)*. Mérida, Consejo de Publicaciones/ Consejo de Estudios de Postgrado, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (1988). *El Estado y las instituciones en Venezuela (1936-1945)*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, Colección Libro Menor N° 124.
- España, Luis Pedro (2002). "De la decepción a la Esperanza. Elementos para el desarrollo social en Venezuela", Documento N°. 3, *Revista SIC*. Caracas, Abril.
- Fernández, Antoni (1996). "Las políticas públicas", en: Miquel Caminal, *Manual de ciencia política*. Madrid, Tecnos, p.428-490.
- García Roca, Joaquín (1992). *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado social*. Madrid, Popular.
- Godoy Arcaya, Oscar (2000). "Justicia política y justicia distributiva", *Contribuciones*. 3, Buenos Aires, Konrad Adenauer – Stiftung, pp.7-25.
- Huntington. Samuel P. (1995). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires, Paidós.
- Kliksberg, Bernardo (1999). "¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción", En Carlos Lozada i Marrodán (Editor). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp.433-447.
- \_\_\_\_\_ (1993). "La gerencia pública un tema crítico para Venezuela", en Carlos Blanco (Coord.). *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 441-478.
- Márquez Pereira, Jaime (1993). en Georges Couffignal (comp.). *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*. Buenos Aires, FCE, 1993.
- Montagut, Teresa (2000). *Política social. Una introducción*. Barcelona, Ariel.
- Pasquino, Gianfranco (1988). "Modernización", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI.

- Rodríguez Mena, Luis (1990). La técnica financiera gubernamental en las empresas públicas. Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Salamanca, Luis (1994). "La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura", Politeia, N°.17, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, UCV, p. 223-282.
- Subirats, Joan y Goma, Ricard (coords.),(1998). Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de actores y niveles de gobierno, Barcelona.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en: Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comps.). La nueva administración pública. Madrid, Alianza.
- Tinoco, Pedro (S/F) El Estado Eficaz. Caracas, Italgráfica.
- Urbaneja, Diego Bautista (1993). Pueblo y Petróleo en la política venezolana del siglo XX. Caracas, Monte Ávila.