

Tesis de Maestría. Maestría Ciencia Política y Derecho Público (Mención Ciencia Política), Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

# "Cultura política del funcionario público y la institucionalidad de la administración pública del Estado venezolano".

Méndez Lossi, Blanca.

Cita:

Méndez Lossi, Blanca (2015). *"Cultura política del funcionario público y la institucionalidad de la administración pública del Estado venezolano"* (Tesis de Maestría). Maestría Ciencia Política y Derecho Público (Mención Ciencia Política), Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/programa.cambio.socialcesaluz/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pyew/w0m>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

República Bolivariana de Venezuela  
Universidad del Zulia  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
División de Estudios para Graduados  
Programa Maestría en Ciencia Política y Derecho Público Mención Ciencia Política



## **CULTURA POLÍTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO**

Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en  
Ciencia Política y Derecho Público, Mención Ciencia Política

### **REALIZADO POR:**

Soc. Blanca Luna Méndez de Caruzo  
C.I. V-18.624.577

### **TUTOR**

Dr. Luis J. González Oquendo  
C.I. V-11.249.895

Maracaibo, 11 de Diciembre de 2015

**CULTURA POLÍTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO**

---

**CULTURA POLÍTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER SCIENTIARIUM EN  
CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO (MENCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

---

Soc. Blanca Luna Méndez de Caruzo  
C.I. V-18.624.577  
Urbanización San Jacinto, Sector 8. Bloque 12.  
Correo Electrónico: blanca\_mendez@fces.luz.edu.ve

---

Dr. Luis J. González Oquendo  
Tutor  
V-11.249.895  
Correo electrónico: [ljgonzalezquendo@gmail.com](mailto:ljgonzalezquendo@gmail.com)  
Teléfono: 0414-634-38-21

## EVALUACIÓN

República Bolivariana de Venezuela  
La Universidad del Zulia



Maracaibo- Venezuela

Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Políticas



División de Estudios para Graduados

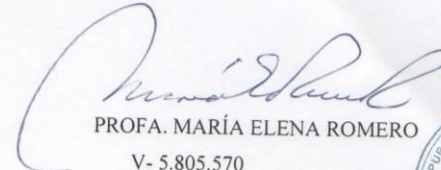
### VEREDICTO

Quienes suscriben, PROF. LUIS GONZÁLEZ, titular de la Cédula de Identidad Número V- 11.249.895, (Tutor- Coordinador), PROFA. MARÍA ELENA ROMERO, titular de la Cédula de Identidad Número V- 5.805.570; y PROF. LIVIO DE LOS RÍOS, titular de la Cédula de Identidad Número V- 4.995.276, nombrados por el Consejo Técnico de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia como jurado examinador del Trabajo de Grado, intitulado: **“CULTURA POLÍTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO”**, presentado por la **SOC. BLANCA LUNA MÉNDEZ DE CARUZO**, titular de la Cédula de Identidad Número **V-18.624.577**, para optar al título de **MAGÍSTER SCIENTIARIUM EN CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO, MENCIÓN: CIENCIA POLÍTICA**; reunidos previa convocatoria, el día 11 de Diciembre del 2015, a las 08:30am, en la sala de sesiones del Consejo Técnico de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, para proceder a la sustentación de dicho trabajo y luego de ser presentada la defensa oral y pública, se acordó de forma unánime el siguiente veredicto: **APROBADO. MENCIÓN: SOBRESALIENTE Y SE RECOMIENDA SU PUBLICACIÓN.**

Maracaibo, a los once (11) días del mes de Diciembre de dos mil quince (2015).-

  
PROF. LUIS GONZÁLEZ

V- 11.249.895

  
PROFA. MARÍA ELENA ROMERO

V- 5.805.570

  
PROF. LIVIO DE LOS RÍOS

V- 4.995.276



## AGRADECIMIENTOS

A la sabiduría del universo y de Dios, por regalarme y bendecirme día a día en salud, anhelos y fuerzas para emprender este proyecto.

Agradezco infinitamente al Prof. Luis González, tutor de esta investigación por su generosidad y paciencia para con la revisión de los primeros manuscritos, en donde las ideas demandaban ser encauzadas de la mano de un experto como él, a quien además debo agradecerle por ser una importante guía para mi desarrollo profesional. Estímulo permanente para alcanzar grandes logros, entre ellos, luchar con dignidad, humildad, seriedad y dedicación alrededor de la construcción de las ideas.

A mi amigo y compañero de luchas, M. Sc. Javier Rada a quien le debo su valiosa dedicación para la transcripción de las entrevistas realizadas, organización de material informativo y su apoyo moral para no desmayar en el esfuerzo de seguir reflexionando sobre la temática abordada.

Emilva Trujillo ha sido un ser inspirador en la realización de este esfuerzo. A esta mujer luchadora, le agradezco toda su generosidad, su aliento, su apoyo en cada uno de los días, meses y años que transcurrieron en la realización de este sueño con el cual compartimos miedos, frustraciones, retos pero también alegrías, satisfacciones, propuestas, un deseo de país y una enorme benevolencia sobre la infinitud de la Democracia.

A Mis Padres, Evaristo Méndez e Isabel Losi de Méndez, por siempre ser mis referentes, ídolos y voces inspiradoras para seguir adelante, por brindarme apoyos materiales e inmateriales a lo largo de este intrincado camino.

A mi esposo Yvers Jesús, por creer siempre en mí, darme fuerzas y todo su infinito apoyo en los momentos esperados e inesperadísimos también.

Al Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos (CESA), a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y la Universidad del Zulia, por confiar en mis capacidades, darme la grata oportunidad de ingresar al maravilloso mundo de la Ciencia Política y brindarme todo el respaldo Moral, Afectivo y Material para abonar día a día en la consolidación de esta meta.

## DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a todas las voces silenciosas y colaboradoras de esta intrincada idea en tiempos de convulsión y renovación política. Sus relatos ayudaron a fortalecer mis principios y a consolidar ideas para la construcción de espacios en promoción a las libertades democráticas y la lucha ante las arbitrariedades, a reflexionar sobre “la cosa pública” como oportunidad indispensable con la que cuenta nuestro país para reconstruirse.

Este trabajo lo dedico especialmente a Patricia, Julia María, Paola, Samuel, Alberto Julio y Pedro, funcionarios públicos protagonistas de este paseo reflexivo; apoyos incondicionales a esta experiencia de vida y de emergencia a nuevas tendencias en la investigación local de las ciencias sociales.

A la integración transdisciplinaria en las Ciencias Sociales, porque gracias a este esfuerzo, hoy entiendo mejor que ayer los acontecimientos de nuestro entorno.

## ÍNDICE GENERAL

FRONTISPICIO .....	3
EVALUACIÓN.....	4
AGRADECIMIENTOS.....	5
DEDICATORIA .....	6
ÍNDICE GENERAL.....	7
RESUMEN.....	10
ABSTRACT .....	11
Introducción .....	12
CAPÍTULO I.....	16
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	16
1.1.    PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	16
1.2.    FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	23
1.2.1.    Pregunta de investigación general.....	23
1.2.2.    Preguntas de investigación específicas.....	24
1.3.    OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	24
1.3.1.    Objetivo general.....	24
1.3.2.    Objetivos específicos .....	24
1.4.    JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	24
1.4.1.    Justificación teórica.....	24
1.4.2.    Justificación metodológica .....	25
1.4.3.    Pertinencia de la investigación.....	26
1.5.    DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	27
1.5.1.    Temporal-Geográfico .....	27
1.5.2.    Informantes Clave .....	27
1.5.3.    Teórico-Jurídico .....	27
CAPÍTULO II .....	30
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL .....	30
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	30
2.1.1. Antecedentes extranjeros .....	36
2.1.3. Antecedentes nacionales .....	47
2.2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....	55



2.2.1. La Cultura Política .....	55
2.2.2. El Funcionario Público .....	63
2.2.3. Instituciones e Institucionalidad .....	66
2.2.4 Aspectos institucionales formales de la Administración Pública venezolana actual. ..	77
2.2.5. La Administración Pública Venezolana consustanciada con el Estado Democrático de Derecho y de Justicia.....	81
2.2.6 Situación contextual actual de la Institucionalidad de la Administración Pública Venezolana.....	97
MARCO METODOLÓGICO.....	105
3.1. VISIÓN EPISTEMOLÓGICA.....	105
3.1.1. Enfoque sistémico .....	105
3.1.2. Concepción ontológica de la realidad social.....	110
3.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN .....	112
3.3. PROPUESTA METODOLÓGICA.....	112
3.3.1. Enfoque cualitativo Introspectivo Vivencial. ....	112
3.3.3. La Teoría Fundamentada como una estrategia de análisis. ....	113
3.3.4. Técnica de Investigación.....	114
3.3.5. Técnica de análisis de datos .....	115
3.3.6. Proceso de Construcción de la Información con los sujetos de la investigación .....	115
3.4. GUÍA DE ENTREVISTA, NO ESTRUCTURADA. ....	122
CAPITULO IV.....	125
4. ANÁLISIS DE LAS VIVENCIAS INTERSUBJETIVAS .....	125
4.1. La imagen de la Administración Pública Venezolana en la actualidad.....	125
4.2. EL “Desdoblamiento” .....	128
4.3. Un diagnóstico de factores inhibidores ante el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Venezolana. ....	130
4.4. La interpretación de las deficiencias: Violencia Político- Burocrática como un nuevo rasgo de la dinámica interna de la Administración Pública Venezolana .....	145
4.5. Las corazas cohabitantes. ....	146
4.6. Valores y arraigos en el Funcionario Público Venezolano.....	150
4.6.1. Valor del trabajo.....	150
4.6.2. Valor de la Educación y la Formación.....	151
4.6.3. El valor y el respeto a la norma, a la institución y a la Democracia .....	153
4.6.4. La neutralidad y el desencanto partidista: el rechazo al conflicto. ....	154

4.6.5. ¡Gracias a Dios..!	155
4.6.6. El contacto afectivo y cercano dentro de la institución.....	156
4.7. El Funcionario Público proponente .....	158
4.8. El modelo de administración pública institucionalizado en la “realidad informal” .....	159
CONCLUSIONES.....	163
RECOMENDACIONES.....	169
BIBLIOGRAFÍA.....	172
ANEXOS .....	187
Anexo 1: Guía de Entrevistas No Estructuradas.....	188
Anexo 2: CD-ROM con entrevistas transcritas a los Funcionarios Públicos .....	190
Anexo 3: Lista de Categorías Emergentes del Proceso de Análisis de los Relatos.....	191
Anexo 4: Carta dirigida a la Oficina de Desarrollo Social para solicitar realizar investigaciones de carácter cualitativo.....	199

Méndez de Caruzo, Blanca Luna. (2015). **CULTURA POLÍTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO VENEZOLANO**. Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Ciencia Política. Maracaibo, Diciembre de 2015. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, División de Estudios para Graduados, Programa de Maestría en Ciencia Política y Derecho Público (Mención Ciencia Política). 199 p.

## RESUMEN

La presente investigación analiza los rasgos de la cultura política del Funcionario Público del Estado Venezolano alrededor de la institucionalidad de la Administración Pública comprendiendo específicamente la identificación de cogniciones, evaluaciones y valoraciones de los funcionarios sobre la Administración Pública, la descripción de un modelo implícito sobre esta dinámica y por último un análisis de relacionamiento de lo planteado con las bases legales del funcionamiento de la Administración Pública. La Metodología fue de carácter descriptivo-analítico a partir de un enfoque cualitativo introspectivo vivencial llevado a cabo con 7 entrevistas en profundidad con Funcionarios Públicos de instituciones del Estado regional y nacional basado en una episteme de carácter sistémica y compleja sobre la realidad. Dentro de los apoyos teóricos cabe mencionar los planteamientos de Almond y Verba (1970; 1992) para el tema de cultura política. North (1995), Krause (2013) Hernández (2011) Burgos (2010) y Martínez (2008) para lo referido a Institucionalidad, Administración Pública y Funcionario Público. Entre los elementos de apoyo jurídico se menciona la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Se concluye que los rasgos de la cultura política del funcionario Público presentan a un sujeto altamente crítico del funcionamiento actual de la Administración Pública que se combina con elementos de acoplamiento actitudinal sobre las circunstancias experimentadas. Se expresó un panorama diagnóstico de la Administración Pública empañado de prácticas disfuncionales, insuficiencia en la preparación del personal y críticas carencias de soportes para la labor en el desarrollo de objetivos, aspecto que permitió detectar un modelo de Administración donde prevalecen prácticas de corte autoritario, vertilcalizante y debilitadoras de las fortalezas institucionales basadas en principios democráticos que avizoran riesgos ante el desarrollo de un sistema político sinérgico sustentado en el Estado Social de Derecho y de Justicia por uno sintomatológicamente autoritario.

**PALABRAS CLAVE:** Funcionario Público, Administración Pública, Institucionalidad del Estado Venezolano.

**Correo Electrónico:** blanca\_mendez@fces.luz.edu.ve

Méndez de Caruzo, Blanca Luna. (2015). **POLITICAL CULTURE OF PUBLIC OFFICIAL AND PUBLIC INSTITUTIONS OF VENEZUELAN STATE ADMINISTRATION**. Degree work for the degree of Magister Scientiarum in Public Law and Political Science, Major in Political Science. Maracaibo, December, 2015. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Division of Graduate Studies, Master Program in Political Science and Public Law (Political Science Citation). 199 p.

### **ABSTRACT**

This research analyzes the features of the political culture of Public Official of the Venezuelan government about the institutions of public administration comprising specifically identifying cognitions, evaluations and assessments of officials of the Public Administration, the description of an implicit this model and finally a dynamic analysis of the proposed relationship with the legal foundations for the functioning of public administration. The methodology was descriptive-analytic character from a qualitative introspective experiential approach conducted with 7 in-depth interviews with public officials of institutions of regional and national state based on an episteme systemic and complex nature of reality. Within the theoretical underpinnings include approaches Almond and Verba (1970, 1992) for the issue of political culture. North (1995), Krause (2013) Hernández (2011) Burgos (2010) and Martínez (2008) as regards to Institutional, Public Administration and Civil Service. Among the elements of legal support the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999) and the Organic Law of Public Administration (2014) it is mentioned. It is concluded that the features of the political culture of public officials presented a highly critical of the current functioning of public administration which is combined with attitudinal coupling elements on subject circumstances experienced. Diagnosis Public Administration panorama tarnished dysfunctional practices, insufficient staff in the preparation and critical shortages of supports for the work on developing objectives, something that allowed to identify a management model where authoritarian and verticality practices prevail, expressed and debilitating institutional strengths based on democratic principles envision risks to the development of a synergistic political system based on the rule of law and Justice by one authoritarian symptomatologically.

**Key Words:** Public Officials, Public Administration, Institutions of the Venezuelan State

**Electronic mail:** blanca\_mendez@fces.luz.edu.ve

## Introducción

El Trabajo de Grado que aquí se expone tiene como objetivo principal analizar los rasgos de la cultura política del Funcionario Público y la institucionalidad de la Administración Pública del Estado Venezolano tomando como preocupación central la aparente descomposición y debilitamiento de las instituciones democráticas del país en los últimos años y el papel relevante que siguen jugando los Funcionarios Públicos alrededor de las protecciones institucionales que ajustados al Estado de Derecho deben resguardar a través de la labor en la Administración Pública.

Para lograr dicho objetivo se pretende desarrollar como objetivos específicos comprender el Estado actual de la institucionalidad de la Administración Pública venezolana a partir de las cogniciones, evaluaciones y valoraciones del Funcionario Público venezolano, indagar sobre el modelo de Administración Pública subyacente en los relatos de dichos funcionarios y finalmente se busca la correspondencia de lo obtenido con el marco legal vigente que ampara la actuación de la Administración Pública.

El trabajo se divide en cuatro grandes secciones. Un primer capítulo destinado a exponer la problemática contextual y teórica del tema aquí planteado que resume aspectos por un lado como las duras críticas que desde la opinión pública y planteamientos teóricos se hacen en torno al funcionamiento de las instituciones del Estado colocando en tela de juicio el carácter democrático de la Administración Pública y por otro lado la inquietud de comprender lo referido al problema desde la atención de los elementos subjetivos vivenciales de los actores que están en labores de la Administración Pública como un aporte casi inexistente en las investigaciones hechas en los últimos años.

El segundo capítulo aquí expuesto se propone hacer una discusión teórico referencial de los análisis que se han generado en torno a los conceptos de cultura política, institucionalidad, Administración Pública venezolana y Funcionario público siendo importante mencionar que este estudio se ampara fundamentalmente en los aportes de Almond y Verba (1970;1992) por ser los autores proponentes desde la ciencia política, de establecer la relación entre los elementos subjetivos de los individuos y los procesos de estabilidad y legitimidad de los sistemas democráticos en los cuales viven y participan, engranando con esta visión aportes de otras disciplinas como la sociología, la antropología y la psicología.

Dentro del capítulo descrito, también se aborda una discusión sobre la relevancia de los pesos institucionales para conducir a los menores niveles de riesgo en la conducción de las

organizaciones, que para nuestro caso viene representada por la Administración Pública. Se inicia con el concepto de institución manejado por North (1995) para luego especificar algunos indicadores que emiten institucionalidad democrática en la administración pública a partir de autores como Krause (2013) fusionado con lo esperado desde los marcos legales que brinda el Estado Venezolano para sus fines democráticos iniciando con la carta magna vigente y otros instrumentos legales.

El capítulo tres presenta el soporte epistémico y metodológico de esta investigación. En principio se aborda el tema de la institucionalidad de la Administración Pública desde los propios funcionarios públicos y con ello, dimensiones asociadas al contexto país y a indicadores como los de tipo social y económico conformada por una arquitectura de pensamiento sistémico tomada de Deutsch (1976) atendiendo a que es éste un esquema idóneo para no desvincular el estudio de procesos macro que integran toda la dinámica política del Estado. Los informantes clave, no son seleccionados como individuos aislados sino en tanto que conforman unidades claves del sistema institucional de la Administración Pública, y a través de ellos es posible evidenciar algunos rasgos de esa totalidad y a la vez complejidad en la que están entrelazadas sus dinámicas, visión apoyada como la propuesta de Morín (2004).

Así mismo dentro del tratamiento del marco metodológico se exponen las razones que han impulsado la selección de las entrevistas en profundidad y el análisis de los resultados a partir de la Teoría Fundamentada como herramienta para abordar los objetivos propuestos. Al final de esta sección se desarrollan puntos inherentes a la experiencia intersubjetiva con los funcionarios, planteando los inconvenientes, fortalezas y debilidades del proceso construido con dichos sujetos a lo largo de este trabajo.

Finalmente en el capítulo cuatro se expone el análisis de las entrevistas en profundidad con los funcionarios públicos dividiendo el mismo en categorías donde se expresa cuál es el diagnóstico sobre el funcionamiento de la Administración Pública Venezolana a partir de sus vivencias recogidas en la labor dentro de las instituciones. Así mismo se incorporan categorías ilustrativas de los elementos que a su juicio crítico conforman un diagnóstico de la Administración Pública que se empaña de debilidades y las distintas estrategias empleadas para cohabitar con lo señalado, siendo parte de los rasgos distintivos de la cultura política del funcionario público en el día a día.

Los anterior se trasnversaliza con el análisis comparativo de los artículos de la Constitución Nacional y algunas leyes nacionales en relación a los deberes y derechos de la

Administración Pública lo que invitará a reflexionar y cuestionar las fortalezas institucionales formales democráticas del Estado Venezolano.

En este sentido, este análisis mostrara a grosso modo la filtración de lo que sugiere ser un modelo de Administración Pública basado en la cooptación del poder coercitivo sobre su personal, una manifestación que vista desde la experiencia de los sujetos es alarmante ante la necesidad de responder a deberes eficientes y eficaces de la Administración Pública.

Es importante destacar que el final del análisis resume los rasgos valorativos detectados en la vivencia con los Funcionarios Públicos, destacándose en gran medida el perfil democrático de los mismos como aspecto que permite comprender el gran rechazo de éstos ante las prácticas de las cuales manifestaron estar en contra sentido a la visión democrática y plural de la Administración Pública. Sin embargo, en este análisis no se desdibuja la complejidad de los funcionarios públicos en la expresión de la utilización de modos de entender sus dinámicas y de acoplarse a partir de sus experiencias socializadoras y de la necesidad de construir sentido desde sus vivencia cotidianas, un sentido no siempre acorde con principios de corte racional o secular pero que evidencia en gran medida el impacto de éste ante la presencia de principios de carácter moderno como la aspiración de mantener opiniones que inviten a ver de manera esperanzadora el trabajo y su labor en aras de construir mejores oportunidades de acceso y beneficio a la ciudadanía.

El análisis permite entender la fuerte relación entre los componentes legitimadores del sistema político administrativo a lo interno de sus funcionamiento y el sano desarrollo en relación a las actividades promotoras para tal fin frente a la ciudadanía e invita a seguir reflexionando sobre las garantías legales constitucionales que deben estar establecidas y blindadas para evitar cualquier indicio de arbitrariedad en todos los niveles de operatividad del sistema político, no solo de los demandantes beneficiarios, sino del recurso humano interno operante del sistema.

Se presenta al final del trabajo anexos que contemplan las categorías emergentes en el proceso de análisis como producto de la utilización y acompañamiento para el proceso de análisis del programa Atlas ti versión 6.0 y un CD-ROM que contiene un sumario de las entrevistas en profundidad realizadas a los 7 funcionarios Públicos así como otro archivo donde se desprenden los fragmentos de los relatos relacionados con los códigos del programa.

# CAPÍTULO I

## EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN





## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La preocupación sobre el funcionamiento institucional de la Administración Pública Venezolana de acuerdo a los principios democráticos ha sido siempre protagonista en los ejes temáticos de las principales revistas y producciones académicas del país. Develar una serie de debilidades sobre el funcionamiento del aparato que garantice la inclusión de derechos en los ciudadanos, parte de esta orientación temática.

En la actualidad, el estudio sobre el Estado Venezolano, su aparato administrativo como garante de diferentes principios está en el centro del debate, dado el profundo cuestionamiento del funcionamiento de sus instituciones públicas y sobre todo de los funcionarios o llamados también servidores públicos dentro de este ámbito pese al marco garante de principios democráticos establecidos en los diferentes instrumentos legales venezolanos.

Indicadores que reflejan el funcionamiento y percepción de la Administración Pública venezolana posibilitan entender el contexto en el cual se enmarca la actuación Funcionarios Públicos en la actualidad, por tanto es necesario señalar lo siguiente:

El panorama opinático en torno a la actuación los funcionarios públicos venezolanos está bastante empañado de conductas inversas a las expectativas constitucionales exigidas (las cuales serán señaladas en párrafos subsiguientes) alterando el ambiente de estabilidad institucional política del Estado en el cual todos los ciudadanos aún estamos sujetos en tanto que nuestros bienes y servicios en gran medida se desprenden de decisiones que ejercen los funcionarios públicos de nuestras localidades y del país en general.

Para sustentar la idea anterior, *Transparency International*<sup>1</sup> en el marco de su último informe del Índice de Percepción a la Corrupción del año 2013<sup>2</sup> indica a Venezuela como uno de los países renqueados con altos índices de corrupción según la opinión de sus ciudadanos.

---

<sup>1</sup> En su traducción Transparencia Internacional, es una organización no gubernamental establecida en el año 1993 con la finalidad de hacer estudios de opinión y balances anuales en relación a la corrupción en especial de los gobiernos de 100 países del mundo, entre ellos Venezuela. (*Transparency International*, 2015)

<sup>2</sup> En su versión original "*Corruption Perception Index*" es uno de los informes anuales que la organización no Gubernamental *Transparency International* dispone para analizar diferentes aspectos de la dinámica política de 175 países de los 5 continentes. Se dispone indagar en la opinión de los ciudadanos el desempeño de las instituciones públicas del país y el nivel las adhesiones o

Venezuela ocupa el número 160 de 177 países estudiados a nivel mundial cuyo puesto secunda a estados africanos y asiáticos tales como Birmania, Zimbabue, Camboya y Eritrea (*Transparency International*, 2013:2) cuya cultura democrática es prácticamente inexistente porque son sistemas de gobierno en su mayoría con características autoritarias y monárquicas. Venezuela es un escandaloso punto rojo sobresaliente (por el nivel de corrupción asociado con este símbolo cromático) entre los amarillos y tonalidades marronáceas (menor indicador cromático de corrupción) de sus países homólogos que han intentado tejer un clima de percepción más favorable alrededor de sus funcionarios e instituciones públicas.

En relación a esto último, son las instituciones más empañadas de mayores índices de corrupción según el Barómetro Global de Corrupción<sup>3</sup> (*Transparency International*, 2013:12) las que refieren a los cuerpos policiales, las oficinas públicas y de servicios civiles, funcionarios judiciales como entidades más alarmantes con un rango promedio de 4.3 de 5 en donde 5 integra el número de mayor corrupción.

A lo anterior también puede agregarse los datos arrojados por el *Economist Democracy Index*<sup>4</sup> en su edición de 2014 en el cual ubica a Venezuela como uno de los países que se enmarca dentro de las democracias con regímenes híbridos<sup>5</sup> ubicando como indicadores que involucran la gestión de los funcionarios públicos “el funcionamiento del gobierno” en un ranking de 4.29 de 10 puntos de la clasificación (*The Economist Intelligence Unit*, 2015:6), índice bastante bajo si se toma en cuenta en el rango de mayor desempeño se encuentra en alrededor de los 10 puntos en el cual de hecho sí se encuentran países latinoamericanos como: México (6.07), Brasil (7.50), Colombia (7.14), Chile (8.93); Costa Rica (7.86) y Uruguay (8.23).

Diversos escándalos mediáticos en torno a la actuación de funcionarios de la administración pública tanto de rangos directivos como de rangos medios, han colocado en tela

---

cuestionamientos a los regímenes democráticos. Es un índice muy utilizado por estudios científicos para hacer referencia al estado de las democracias que sirve además para elevar planteamientos en torno a las demandas que se exigen al sistema político.

<sup>3</sup> “Global Corruption Barometer” en su denominación original en inglés, constituye otra importante referencia anual producida por Transparencia Internacional anualmente específicamente a cerca de los niveles en que se percibe la violación a las normas de tipo político –institucional en 107 países del mundo con una muestra recolectada de alrededor 114.000 personas.

<sup>4</sup> Aunque de más reciente producción, desde el año 2006 el Índice de la Democracia, en su traducción al español “ofrece una análisis sobre el estado de la democracia en todo el mundo por 165 estados independientes y dos territorios, esto cubre casi toda la población del mundo y la gran mayoría de los Estados del mundo (se excluyen los estados micro). El Índice de Democracia se basa en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; el funcionamiento del gobierno; participación política; y la cultura política. Sobre la base de sus puntuaciones en una serie de indicadores dentro de estas categorías, cada país se clasifica entonces como uno de los cuatro tipos de régimen: “democracias plenas”; “Democracias imperfectas”; “Regímenes híbridos”; y “regímenes autoritarios” (*The Economist Intelligence Unit*, 2015:1)

<sup>5</sup> Los regímenes híbridos son catalogados describen a los países con el índice democrático entre los 4 y los 5.9, en los cuales: “Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies—in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Civil society is weak. Typically there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent” (*The Economist Intelligence Unit*, 2015: 38)

de juicio la institucionalidad transparente, plural, ética y garante de los servicios al ciudadano que se espera pueda ser cumplida a partir de los instrumentos jurídicos vigentes en Venezuela.

Un paneo exploratorio de diarios de importante consulta en el país tanto nacionales como locales como “El Universal”, “El Nacional”, “Panorama” y “La Verdad” entre el periodo 2014 y 2015 mostraron algunos casos donde se involucra la conducta inapropiada de funcionarios de distinta índole, que solo abonan más al aumento del descrédito en la opinión pública sobre las instituciones “protectoras” del Estado y en último término de la ciudadanía.

Solo por citar algunos ejemplos, inundados de señalamientos de prácticas corruptas fueron dadas a conocer a través de mencionados medios en torno a instituciones como el Centro de Investigaciones Penales y Criminalísticas (CICPC) con el inicio de investigaciones alrededor de jefes supervisores, inspectores y detectives vinculados a hechos de corrupción y ajusticiamiento en violación al debido proceso. (Arguelis, 2014; s/a, 2015)

Vinculado a lo anterior expuesto, miembros de los cuerpos policiales de las instituciones del Estado tales como la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y la Guardia Nacional Bolivariana también han estado en el foco de denuncias ante casos distintos casos delictivos por parte de sus propios funcionarios. Para el primer caso, se destaca la reseña en relación hostigamiento y la amenaza de muerte a un taxista con la utilización de un arma falsa por parte de un oficial de dicha institución<sup>6</sup>. (Guerrero, 2015) de la GNB, sargentos reseñados y puestos a la orden del Ministerio Público por casos de asesinato de sargentos de la propia institución. (Nota de Prensa, 2015)

Instituciones como el Servicio Administrativo de Migración y Extranjería (SAIME) y el Centro Nacional de Comercio Exterior (CENCOEX) que fungen como entidades para trámites vinculados a la generación de documentos para la identidad de los ciudadanos o trámites administrativos para el manejo de divisas extranjeras, no han quedado fuera del descrédito institucional ante las actuaciones de sus propios trabajadores. Para ambos casos, se registró el cobro ilegal que realizaban funcionarios públicos para agilizar los trámites tanto para la documentación de pasaportes como para el acceso a los mecanismos electrónicos para la obtención de divisas bloqueadas. (AVN, 2015; Nota de Prensa 2015b)

Funcionarios adscritos a otras dependencias públicas como por ejemplo la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (Sundde), bajo acusaciones sobre la solicitud arbitraria e ilegal de dinero para omitir información de irregularidades por parte de los comerciantes, así como un caso recientemente sonado como la

---

misma solicitud vinculada a la tramitación rápida de expedientes para el proceso de penados por parte de una archivista del tribunal tercero de control del Ministerio de Interior Justicia y Paz, conforman (Nota de Prensa 2015c, Nota de Prensa 2015d) parte de este descrédito de las instituciones públicas venezolanas, en áreas tan sensibles como lo es la protección de derechos a los ciudadanos.

Ex Gobernadores, Gobernadores en ejercicio y ex ministros, como el caso de Numa Rojas en el Estado Monagas, Capriles Radonsky en Miranda o la ex ministra de Salud Eugenia Sader se les han iniciado investigaciones ante el Ministerio Público por sospechas sobre el manejo de recursos y partidas desde sus instancias de gestión (El Universal, 2013; Panorama, 2015; Agencia Venezolana de Noticias, 2014 ), no obviando casos directivos vinculados a la empresa Estatal Venezolana, Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) (Panorama 2015b) específicamente en la dirección de Mercado Interno, por incurrir por ejemplo en irregularidades en la distribución de combustible.

Lo mencionado arriba puede acompañarse además de denuncias públicas alrededor de las parcialidades partidistas asumidas por instancias del Estado, hechas como práctica recurrente desproporcionadas y violatorias a los mecanismos de transparencia y no ideologización político partidista con las cuales están llamadas a cumplir. A saber, como caso sonado, la ubicación en el Ministerio de Comunicación y Comunicación, de una personero de gobierno, abierta públicamente a cumplir con el mandato del legado “chavista”, aspecto que en la voz del Colegio Nacional de Periodista, marcaría un sesgo importante frente a otras tendencias políticas e ideológicas en la expresión de los medios de comunicación e información del Estado. (Díaz, 2014).

La idea anterior puede complementarse si agregamos el componente coaccionador ante los funcionarios públicos para el ejercicio de los apoyos partidistas al gobierno nacional, desde instituciones del Estado. Tal ha sido el reciente caso denunciado por el Secretario General de la Federación Unitaria de Trabajadores Petroleros ante la presión recibida por los empleados de la empresa estatal Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), para asentar sus firmas en relación a una postura de inconformidad fijada por el Presidente Nicolás Maduro y su tren de gobierno más cercano, ante un decreto de hostilidad frente a este país anunciado por el gobierno Estadounidense. (Arocha, 2015)

En torno al mencionado decreto, el presidente Moros, exhortó el inicio de una fuerte campaña mediática para responder en denunciar dicho decreto con el apoyo de los ciudadanos. Apoyo, construido muchas veces en acciones obligatorias para los trabajadores en

la Administración Pública siendo violatorias nuevamente a disposiciones establecidas en la Ley del Estatuto de la Función Pública (Asamblea Nacional, 2002)

La Administración Pública venezolana en la actualidad, también ha pasado por las críticas mediáticas si se toma en cuenta los altos niveles de nepotismo registrados no solo desde la gestión pasada, en la que familiares del ex Presidente fallecido ocuparon importantes cargos en el gobierno sino por la gestión que desde hace tres años se instaló con el único objetivo de seguirle pasos a la ideología partidista pasada, encabezada por el ex presidente Hugo Chávez y que hoy en manos de Nicolás Maduro Moros, parece no distanciarse de los “vicios” arrastrados en el anterior periodo de gobierno.

Solo para mencionar algunos casos recientes, la prensa nacional se ha encargado de divulgar el nombramiento como ejecutiva principal, a la esposa del actual presidente de la Asamblea Nacional (par vinculado públicamente a la “ideología chavista”) para el Ministerio del Poder Popular para el Turismo. (El universal, 2015) un segundo caso de impacto en la prensa Nacional correspondió al nombramiento como directora de despacho a la hermana de la actual ministro del Poder Popular para el Servicio Penitenciario. (Urdaneta, 2014)

Lo anterior expuesto ha mostrado un Estado democrático que aparenta estar institucionalmente débil con grietas que pretenden ensancharse más que aminorarse y que en dado caso parecieran alimentar cada vez más la desconfianza de los ciudadanos al aparato de gestión.

Todo lo expuesto en los párrafos precedentes constituye un panorama crítico si nos atrevemos a señalar la plataforma legal-constitucional que atiende la actuación de los funcionarios servidores públicos en el Estado Venezolano.

Las actividades público administrativas que se desprenden de los funcionarios o servidores públicos del Estado Venezolano suponen un apoyo incondicional para el desarrollo de aspectos que promuevan el sano desarrollo de las diferentes políticas económicas, sociales y culturales del país sin menoscabo del desempeño imparcial, transparente e inclusivo de sus trabajadores. La correcta actuación de los mismos, se exige como un canal garante para generar los enlaces más idóneos, transparentes y eficaces con la ciudadanía demandante y las diferentes organizaciones que de ella se desprenden para la consecución de dichos fines.

Lo anterior se soporta al abrir un compás argumentativo en torno a la plataforma jurídica del Estado Venezolano, dispuesto en pro del adecuado desempeño de los funcionarios servidores públicos.

El funcionario público está llamado constituir una pieza clave para la canalización de las demandas con los ciudadanos y tal como lo establece también el artículo 13 de la Ley Contra la Corrupción (Asamblea Nacional, 2003) "...están al servicio del Estado y no de parcialidad política o económica alguna. En consecuencia, no podrán destinar el uso de los bienes públicos o los recursos que integran el patrimonio público para favorecer a partidos o proyectos políticos, o a intereses económicos particulares"

No obstante, también está llamado a cumplir una serie de deberes, planteados en la Ley del Estatuto de la Función Pública (Asamblea Nacional, 2002), algunos de los cuales pueden mencionarse: "Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus superiores, subordinados y con el público toda la consideración y cortesía debidas" (art. 33 n.5), "Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos y bienes de la Administración Pública confinados a su guarda, uso o administración" (art.33 n. 7), "Cumplir con las actividades de capacitación y perfeccionamiento destinados a mejorar su desempeño" (art. 33 n 8) y "cumplir y hacer cumplir la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes, los reglamentos, los instructivos y las ordenes que deban ejecutar" (art 33 n 11).

Una de las disposiciones importantes a señalar en la investidura de Funcionario Público corresponde según la ley mencionada a las prohibiciones en materia político partidista la cual se puede destacar "realizar propaganda, coacción pública u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político, todo ello en el ejercicio de sus funciones" (Asamblea Nacional 2002, art 34, n 2) aspecto que además se refuerza al mencionar el régimen de amonestaciones que deben recibir los funcionarios al incurrir por ejemplo en "campaña o propaganda de tipo político o proselitista, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes para los mismos fines, en los lugares de trabajo" (Asamblea Nacional, 2002: art 82 n 6) o bien "recomendar a personas determinadas para obtener beneficios o ventajas en la función pública" (art. 83 n 7)

Lo citado en el párrafo precedente indica un papel sustancial de responsabilidad para con el Estado venezolano de cualquier persona que independientemente de su esquema de contratación legal esté sujeta al ejercicio de funciones públicas.

Cabe destacar, que el desempeño de la función pública exige desde otro instrumento legal llamado El código de Ética de las Servidores y los Servidores públicos, exige el ejercicio permanente de 10 principios tales como La honestidad, la equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia (art 4) que unidos con el conjunto de sus deberes, señalados en el artículo 5 del presente código, tales como: el estricto apego a la constitución nacional, proceder de manera imparcial y dirigirse con absoluto

respeto a la ciudadanía entre otros, conforman un canal traducción de demandas de la ciudadanía idóneo y responsable” (Consejo Moral Republicano, 2013), al menos, ese es el “deber ser”.

Aparentemente, en la actualidad el escenario de opiniones sobre el tema de los funcionarios públicos del Estado Venezolano, se encuentra en arenas movedizas aspecto que ha hecho cuestionar inclusive el papel que a estos sujetos les corresponde cumplir. El Estado está inundado de prácticas que cuestionan el terreno de lo político institucional. No hay una aparente distancia entre prácticas político partidista de gobierno y la concepción neutral de un Estado.

Esta investigación se propone construir un acercamiento a la problemática de la Administración Pública ya no solo de la fuente opinática de los ciudadanos, o bien desde lo que registran los diarios de prensa, o aquello que se manifiesta en las altas élites del poder político o lo que se espera desde el orden jurídico establecido. Se propone bajar la lupa al funcionario, ajeno a los protagonismos mediáticos pero viviente de una imagen casi indestructible cuestionadora de su labor, no solo desde una época reciente sino desde hace algunas décadas.

Se busca indagar, la manera en que el funcionario público reflexiona sobre la problemática de La Administración Pública Venezolana actual, sus vivencias en relación a su labor cotidiana y la actitud y conformación valorativa que tiene frente a la práctica de los principios democráticos y deberes exigidos para sus funciones, como parte de un enfoque que busca establecer correspondencia entre los niveles culturales de los trabajadores del ámbito público y los resultados esperados del aparato administrativo.

Las ideas iniciales de este trabajo sostienen la íntima relación que puede tener las nociones, apreciaciones valoraciones de cada uno de los sujetos al frente de la Administración Pública con los resultados esperados de la misma en tanto que los mismos son constructores de prácticas que dan un sentido al aparato público. ¿Cuál es el sentido que ellos le dan? ¿Corresponden sus respuestas a lo establecido en la norma institucional formal del Estado? ¿Qué comentan los Funcionarios Públicos en torno a las distintas problemáticas del aparato en el que hacen vida?, son algunas interrogantes que buscan ser develadas a lo largo de este trabajo.

Ahora bien, ¿Por qué pese a otras formas de actuación en la gestión pública, tales como la profunda promoción a partir del año 2007 del “poder popular” desde sectores populares, podemos seguir dedicando un espacio analítico a la Administración Pública? Si bien es cierto, en la actualidad se gestan procesos de cambios en la manera de conducir el Estado a través de

otras formas de construir y agilizar los procesos de gestión de lo público, el efecto de las decisiones en todos los ámbitos de la vida pública social aún se deja sentir por los integrantes de la plataforma de la administración pública en el Estado Venezolano.

Continúa la Administración Pública en manos de los funcionarios-servidores públicos, siendo parte sustancial de los procesos de institucionalización para canalizar la democracia en el país. Estamos en manos diariamente de funcionarios públicos que independientemente de los aspectos positivos o negativos que sobre ellos se manejen están en el ámbito de la toma de decisiones y el trato a la ciudadanía.

Es importante destacar que de acuerdo al Instituto Nacional de estadística en su reporte del primer periodo semestral de 2014 indica que el sector de ocupados en el ámbito público constituye un 20.8% del total de ocupados a nivel nacional lo que constituye alrededor de unas 2.700.000 personas que estarían agrupadas en la denominación de funcionarios públicos por la correspondencia de la gestión de bienes públicos desde sus instancia laborales que vale la pena señalar como alarmante si se tiene en cuenta la opinión desfavorable gestada alrededor de los mismos.

Las situaciones de debilidades institucionales han sido generalmente planteadas desde la visión normativista o bien teórica filosófica del Estado, siendo muy escaso el recorrido investigativo que ha tomado en cuenta la opinión cualitativa construida desde los propios sujetos cotidianos constructores de las prácticas de la Administración Pública. Este trabajo se plantea como aspecto a abordar, la perspectiva y mirada de los sujetos funcionarios servidores alrededor del aparato administrativo promoviendo el diagnostico desde sus vivencias como campo de estudio de la cultura política, queriendo hacerse de este estudio un brazo complementario a los diagnósticos sobre la institución democrática venezolana actual.

Planteado lo anterior, esta investigación se propone indagar específicamente en torno a las siguientes interrogantes:

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.2.1. Pregunta de investigación general**

¿Cuáles son los rasgos de la cultura política del funcionario público en torno a la institucionalidad de la Administración Pública del Estado Venezolano?



## **1.2.2. Preguntas de investigación específicas**

- 1.2.2.1. ¿Cuáles son las cogniciones, evaluaciones y opiniones del funcionario público en torno a la institucionalidad de la Administración Pública del Estado Venezolano?
- 1.2.2.2. ¿Qué modelo de Administración Pública está presente desde la cultura política del funcionario público del Estado Venezolano?
- 1.2.2.3. ¿Cuál es la correspondencia del modelo de Administración Pública develado en la cultura política del Funcionario Público con respecto al instituido en la carta magna venezolana?

## **1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.3.1. Objetivo general**

- 1.3.1.1. Analizar los rasgos de la cultura política del Funcionario Público en torno a la institucionalidad de la Administración Pública Venezolana.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

- 1.3.2.1. Describir las cogniciones, evaluaciones y opiniones del funcionario público en torno a la institucionalidad de la Administración Pública Venezolana. .
- 1.3.2.2. Comprender el modelo de Administración Pública de los rasgos de la cultura política del Funcionario Público del Estado Venezolano.
- 1.3.2.3. Establecer la correspondencia entre los rasgos de la cultura política del Funcionario Público y el modelo de Administración Pública constituido en la carta magna vigente.

## **1.4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.4.1. Justificación teórica**

Son muy pocos los trabajos que hasta la fecha se han desarrollado con el objetivo de centrar la mirada analítica de los problemas institucionales de la Administración Pública Venezolana desde los propios funcionarios del Estado Venezolano, aún menos aquellos dedicados a construir análisis desde las opiniones y valoraciones del empleado común o de

carrera dentro de esta institución. Es por tanto que la presente investigación tiene el intencional propósito de contribuir al desarrollo más exhaustivo de la cultura política como dimensión que refuerza las estructuras de poder. La aproximación al mundo de las significaciones ha sido propia de las disciplinas antropológicas y sociológicas. Sin embargo, ya a mediados del siglo XX la disciplina politológica tuvo un notable interés por establecer explicaciones desde esta orientación de poco predominio en las latitudes latinoamericanas, centradas en gran medida en las grandes estructuras pero que en los últimos años, finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, comienza a retomarse para la explicación de múltiples problemáticas.

Aunque dicha investigación no plantea la generalización de sus hallazgos, si podrá ser una contribución más al tema de los procesos de comprensión de las dinámicas sociopolíticas que hoy más que nunca se complejizan pero que no por ello deben analizarse a la luz de establecer rasgos propositivos ante el rescate del orden institucional democrático.

#### **1.4.2. Justificación metodológica**

Vinculado a lo anterior expuesto, este trabajo busca contribuir al desarrollo así mismo de una metodología de carácter introspectivo vivencial, no desarrollada con exhaustividad desde los programas de investigación y resultados de propuestas de análisis indagados hasta la fecha. No omitiendo la relevancia de otro tipo de análisis, lo que se propone es ampliar la rama de enfoques metodológicos que las ciencias sociales aportan para abarcar dinámicas de significación micro, pudiendo complementar con otros aportes. Esta investigación de carácter cualitativo busca aportar un refinamiento de las técnicas de recolección de datos que sirvan como experiencia a otros investigadores atraídos por el enfoque cualitativo pero carente de experticias *in situ* con las que solo nos hacemos conscientes al momento de enfrentarnos con la construcción de relaciones de empatía, confianza, confidencialidad con los informantes clave y que refuerzan nuestro potencial comunicativo con las redes sociales no iguales a nuestro círculo de científicidad tradicional.

Hay una cierta desnudez en la investigación cualitativa a la cual nos enfrentamos los investigadores, que solo puede ser visualizada al momento de recorrer una problemática de estudio, como la que se pretende aquí abordar, que una vez expuesta pueden contribuir a las dinámicas de alerta, preparación y refinamiento de futuras investigaciones así como pueden develar nuestras estructuras simbólicas en gestación no visibles desde otros enfoques y metodologías.

### 1.4.3. Pertinencia de la investigación

El estado Venezolano, actualmente se rige por un andamiaje institucional que muchos autores alegan como transición, como cascarón vacío o como promesa incumplida de la modernidad. Sin embargo, hoy en el siglo XXI, seguimos por alguna razón dando soporte a estructuras modernas tal como la Administración Pública con la que destinamos una enorme cantidad de recursos para mantenerla. Nuestro Estado respalda en su nómina a más de 2 millones de funcionarios públicos, realidad que parece no cambiar en los próximos meses sino más bien engordarse. Ante esta situación nuestra investigación, recoge ante sus ojos una realidad en la cual considera hay significaciones que deben ser develadas para ser un diagnóstico más certero del problema de la institucionalidad.

Lo político abrasa e impacta toda la esfera de relacionamiento de la vida en sociedad. El constructor o reproductor de prácticas políticas dentro del ámbito público formal: El funcionario-servidor público puede afectar directamente el desarrollo del bienestar colectivo. Una orientación tergiversada de sus funciones podría poner en peligro la calidad de nuestras instituciones democráticas.

Por supuesto que:

“...no todas las dificultades de nuestra sociedad son responsabilidad inmediata del político. Un número de ellas deben ser abordadas, y lo son mejor, desde iniciativas de la sociedad civil. Pero en cada punto de la trama social en que la participación del Estado desempeña un papel relevante, es responsabilidad primaria del político asegurarse de que la agencia estatal bajo su gobierno actúa positivamente en la creación de capital social, por tanto promoviendo y no entorpeciendo la cooperación social para la producción de la vida según parámetros Modernos”. (Fabre, 2005: 53)

Nuestro desarrollo económico, social, cultural y político sigue estando en gran medida soportado en correspondencia a la actuación del aparato político administrativo. De hecho, se derivan permanentemente los efectos de las decisiones que los funcionarios instalados en este aparato timón del estado. Vale la pena mencionar la expresión de Deutsch (1976) al respecto:

“...casi en todas partes, la gente siente diariamente los efectos de las decisiones de política nacional. Tales decisiones llegan a determinar el almuerzo que los niños comen en la escuela, el nivel de salarios, los precios de muchos bienes, el costo del crédito, el valor del dinero y las oportunidades de seguir una carrera que tienen los jóvenes. Las decisiones políticas influyen también en la calidad de vida- su seguridad o inseguridad, su fealdad o belleza- y otras decisiones políticas determinan las relaciones de los países entre sí y, por lo tanto, la probabilidad de guerra o paz...” (Deutsch, 1976:18)

Ante esta situación, ésta investigación dado el peso que aún mantiene la Administración Pública y sus actores, indaga sobre el imaginario simbólico de los mismos escudriñando sobre sus adhesiones o distanciamientos alrededor de una institucionalidad democrática que en ultimo

termino es la regla del juego a la cual están llamado ejecutar. No podemos partir del supuesto de que todos caminan bajo la misma dirección. Al contrario, nuestra preocupación en torno a la Administración Pública venezolana es porque precisamente tanto la realidad como los estudios en torno al caso muestran señales de alerta y de incoherencia entre la práctica y la norma, que es desde luego importante indagar desde el propio funcionario en cuestión.

## **1.5. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.5.1. Temporal-Geográfico**

El trabajo de investigación fue desarrollado entre el mes de Febrero de 2014 y el Mes de Octubre de 2015 en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia.

### **1.5.2. Informantes Clave**

Corresponde delimitar este trabajo cónsono con nuestro enfoque metodológico y epistemológico relativo al paradigma cualitativo introspectivo vivencial, definido en el capítulo tres de este trabajo. En este sentido el análisis de los resultados estuvo focalizado en 7 informantes clave seleccionados de acuerdo a un juicio intencional propio de los estudios de carácter cualitativo (Martínez, 2012) y por supuesto de acuerdo a la disponibilidad y asertividad de los mismos en torno al proyecto de investigación, caracterizados por ser Funcionarios Públicos del Estado venezolano insertos como trabajadores activos en instituciones públicas de carácter nacional y regional.

### **1.5.3. Teórico-Jurídico**

El marco referencial de este trabajo, no por ello determinante al momento de establecer el análisis de los resultados, estuvo planteado a partir de Almond y Verba (1970; 1992) con el concepto de Cultura Política. Por su parte para el tratamiento teórico de la institucionalidad han sido seleccionado los autores Uvalle (2011) Krause (2007; 2011) y Ángel y Garcimartín (2011). También se tomara como base la disponibilidad de los instrumentos jurídicos que rigen el funcionamiento de la Administración Pública Venezolana y al Funcionario Público entre ellos: La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente,

1999), Ley Orgánica de la Administración Pública (Presidente de la República, 2014), Ley del Estatuto de la Función Pública (Asamblea Nacional, 2002) y el Código de ética de las Servidoras y Servidores públicos (Consejo Moral Republicano, 2013).

# CAPÍTULO II

## MARCO TEÓRICO REFERENCIAL



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.

#### 2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La búsqueda de antecedentes de la investigación ha correspondido a un proceso de exploración tanto en las revistas arbitradas en referencia a la producción académica de las universidades más importantes del país así como un proceso de exploración en los catálogos de producción de los programas de postgrados en ciencias sociales de la Universidad del Zulia. Se suma además la indagación del tema objeto de estudio desde la Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS) por ser una de las referencias de mayor consulta en países iberoamericanos.

De esta manera el arqueo estuvo correspondido sobre 4 revistas de corte nacional y dos de carácter local. Fueron indicadas en la primera clasificación la Revista CENDES de la Universidad Central de Venezuela con 215 trabajos disponibles entre 2001 y 2014<sup>7</sup> y la Revista Politeia de la misma universidad a partir de la existencia de 148 trabajos desde el periodo disponible para su consulta web de 2001 a 2011. Desde la región centro occidental fue además considerada una revisión exploratoria de la revista Temas de Coyuntura correspondiente a la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) en sus 184 trabajos disponibles desde el periodo 1992-2013.

De la región oriental, fue considerada la producción de la Revista Saber de la Universidad de Oriente<sup>8</sup>, en la que se planteó la revisión de 78 artículos en el área de las ciencias sociales. Así mismo, fue posible indagar sobre la temática a partir de los 110 trabajos disponibles desde el periodo 2004-2013<sup>9</sup> de la Revista Venezolana de Ciencia Política correspondiente a la producción de la Universidad de los Andes (ULA).

La revisión de la producción local se centró en el arqueo exploratorio de dos producciones de facultades distintas de la Universidad del Zulia, que para el caso de aquella no

---

<sup>7</sup> Fueron exceptuados del proceso de exploración los documentos y reseñas de textos y conferencias.

<sup>8</sup> centro de formación que pese a la inexistencia de una escuela formal de ciencias políticas tiene dedicado en su perfil de investigación la reflexiones en torno a las ciencias sociales desde la escuela de Sociología

<sup>9</sup> Se excluyeron los documentos y reseñas de textos y/congresos.

directamente relacionada con la existencia de pregrados en el abordaje de las ciencias políticas, no por ello se ha dejado de plantear los temas vinculados a la Administración Pública y su relación con los procesos sociales. Hablamos de la Revista Venezolana de Gerencia de la facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) en la que se planteó una revisión de 389 trabajos en el período correspondiente a 2001-2014<sup>10</sup> y la revista Cuestiones Políticas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en el período 1996-2014 para un total de 223 trabajos explorados<sup>11</sup>.

Por su parte, en la exploración temática de la revista REIS, se ubicaron un total de 1216 trabajos<sup>12</sup> correspondientes al periodo disponible para su consulta desde 1978 hasta el año 2015.

En la búsqueda de antecedentes en torno a la temática de trabajo aquí propuesta se generó de la misma manera la revisión en catálogos de producción académica de estudios a cuarto nivel en distintas facultades de la Universidad del Zulia que generan reflexiones en torno a los temas sociopolíticos pese estar ubicadas en áreas no directas a la ciencia política. Desde luego, la primera revisión se hace desde la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en el programa Maestría Ciencia Política y Derecho Público en ambas menciones Ciencia Política y Derecho Público respectivamente a partir de la existencia de 87 propuestas presentadas entre los años 1985 hasta la actualidad distribuidas en 57 trabajos para la mención de Ciencia Política y 30 trabajos para Derecho Público así como también se generó una exploración en la producción disponible en el programa de doctorado de Ciencia Política con un total de 40 trabajos (correspondientes al periodo 1999-2013).

Así mismo, se amplió la mirada a los programas de postgrado de la Facultad de Humanidades y Educación específicamente en el Doctorado de Ciencias Humanas, la Maestría en Lingüística y Enseñanza del Lenguaje, Maestría en Ciencias de la Comunicación Menciones Gerencia de la Comunicación, Nuevas Tecnologías de Información y la Mención de Sociolingüística de la Comunicación y la Cultura. Así mismo, se incluyó en esta exploración la Maestría en Historia de Venezuela y la Maestría en Filosofía. Sumados los trabajos de todas estas menciones arrojaron una exploración de 618 trabajos en el período de 1983-2014.

---

<sup>10</sup> Se excluyeron de la revisión los llamados documentos.

<sup>11</sup> Se incluyó la revisión impresa de los números 21 y 22 por no estar dentro de la secuencia de revistas disponibles en el portal digital.

<sup>12</sup> Se incluyeron las notas, estudios, textos clásicos, fondos documentales, contenidos, efectos, debates, discursos y conferencias más los ensayos bibliográficos. Se excluyeron de esta selección de artículos a ser explorados las críticas a los libros y la documentación.



Desde la facultad de Ciencias Económicas y Sociales también se generó un acercamiento de exploración a los programas en función de la preocupación en torno al diagnóstico de la institucionalidad de la Administración Pública Venezolana como parte de su inquietud problemática desde las Maestrías de Desarrollo Social<sup>13</sup>, Desarrollo Político, Desarrollo Sociopolítico, Sociología del Desarrollo, Gerencia Pública y el Doctorado en Ciencias Sociales a partir de la revisión de 263 trabajos entre el periodo disponible para cada programa entre 1989-2014.

Una vez establecida la mencionada revisión de alrededor 3510 trabajos contenidos entre las revistas arbitradas y la producción de los programas de postgrado de la universidad del Zulia, se pudo concluir que el abordaje en torno a la reflexión funcionamiento institucional de la Administración Pública se caracteriza por una discusión diferenciada en los ámbitos que a continuación detallaremos, pero muy escasamente asociada a la cultura política de los funcionarios públicos y mucho menos al abordaje intersubjetiva desde los propios funcionarios-servidores que hacen vida en Administración Pública como lo es el propósito de esta investigación.

Las reflexiones en torno al funcionamiento institucional de la Administración Pública gozan en gran medida de aportes desde el ámbito normativo-filosófico y normativo legalista que vale la pena al menos mencionar porque corresponden en el fondo a iniciativas de interés sobre la inestabilidad histórica de nuestras instituciones democráticas pese a que construyan su camino argumentativo desde otros enfoques politológicos y con otras herramientas metodológicas. Detallemos a continuación los soportes investigativos de esta afirmación.

Desde el punto de vista de la reflexión sobre temáticas normativas encontramos trabajos que abordan elementos problemáticos para la función institucional de la Administración Pública venezolana conectando con los principios constitucionales respaldados por la visión democrática del país. Son trabajos que señalan debilidades institucionales asociadas por ejemplo con la polarización política desde el uso de estrategias autoritarias tales como el trabajo de Guardia y col (2007) “La construcción del miedo en la Revolución Bolivariana 1998-2007” y “El problema de la personalización en el poder público” del autor Portillo (1976).

Unido a lo anterior se evidencian trabajos sobre debilidades institucionales del Estado Venezolano desde la corrupción dentro de las prácticas de gestión administrativa tal es el caso del aporte: “Propuestas para el análisis de la corrupción administrativa en Venezuela” de

---

<sup>13</sup> Tanto las Maestrías de Desarrollo Social, Gerencia Pública y el programa de Doctorado en Ciencias Sociales cuentan con una vigencia en su producción académica desde el momento de su creación hasta la actualidad. Sin embargo los programas relativos a Desarrollo Sociopolítico, Sociopolítico y Sociología del Desarrollo no cuentan con producciones inscritas bajo los programas posteriores a las fechas 1989, 1990 y 1993 respectivamente.

Delgado (1983), Crisp y col (1996) con el tema: "El problema de la legitimidad en Venezuela", un aporte de Calcaño y Arenas (2001) en torno a la "¿Modernización autoritaria o actualización del populismo?" La transición política en Venezuela y el trabajo reciente de Álvarez (2014) "Escándalo Político, Corrupción y Medios de Comunicación en Venezuela: Caso PDVAL".

Vinculado a lo anterior, en esta exploración temática, se encuentran trabajos que señalan el rescate a la plataforma institucional de la Administración Pública desde el tratamiento de la formación ética de los funcionarios públicos con trabajos de corte nacional como los de Vargas y Árraga (2006) en "Construcción de eticidad en funcionarios de la Administración Pública" y el aporte de Arévalo (2004) "La vigencia en los códigos de ética en la gestión pública".

Hasta ahora tenemos una esfera de comprensión de debilidades institucionales de la Administración Pública a partir de situaciones diferenciadas de acuerdo a cada autor, pero que miran en el fondo la necesaria conexión por un lado entre prácticas político partidistas viciadas, inequidades y condiciones de trabajo inestables y el grado de estabilidad de la institución democrática ejercida a través de la Administración Pública venezolana que conforman un cuerpo de trabajos de referencia aunque no de manera directa por excluir la dimensión de cultura política del funcionario público, pero valorable como promoción al trabajo de la dimensión institucional de la Administración Pública Venezolana con lo que vale la pena al menos mencionar.

Por otro lado, por parte de los trabajos de ética en el funcionario público, mencionados arriba, su utilidad para esta investigación refiere a que son exposiciones que expresan una conexión intrínseca entre la carga de valores asociados a la democracia y el mantenimiento o sostenibilidad de una institución democrática en expresión de la actividad de la Administración Pública.

Se está de acuerdo en que el equilibrio de la Administración Pública, garante de los derechos ciudadanos, pasa por el filtro de la formación adecuada en valores y formación académica de los funcionarios públicos como brazos impulsores de los principios que se le exige cumplir a esta entidad y que la carencia de esta formación va en detrimento de la institucionalidad requerida en un Estado Democrático.

En el arqueo de trabajos, también se encontró una disposición al análisis sobre los funcionarios públicos y la institucionalidad de la Administración Pública desde una óptica legalista distinta al abordaje introspectivo vivencial que en este trabajo buscaremos abordar, no por ello invalorable desde el punto de vista de los esfuerzos académicos que se han hecho para vincular los mecanismos formales legales a la estabilidad de la institución administrativa.

Algunos trabajos que entran desde luego en esta orientación son el de Gómez (1988) “El empleado público y su Ley”, Espinoza (2006) “Régimen disciplinario contemplado en la Ley del estatuto de la función Pública dentro del marco legal venezolano”, Perozo (2009) con un trabajo similar replicado en años posteriores desde el programa de Gerencia Pública del postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia titulado “Régimen disciplinario contemplado en la Ley del estatuto de la función Pública dentro del marco legal venezolano” y el trabajo de Chacín titulado “La discrecionalidad administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano”

Otro ámbito de discusión que diagnostica la actuación de la Administración Pública venezolana y con ella su apreciación en relación a las debilidades institucionales, se ha generado desde el análisis de las encuestas de opinión, representaciones o discursos de los ciudadanos administrados. Es pues la institucionalidad vista, monitoreada o evaluada desde el ciudadano no vinculante o identificado con la labor pública administrativa.

Algunos de estos estudios están representados en los aportes de Mireya y Losada (2008) “¿Nosotros o ellos? Representaciones Sociales, polarización y espacio público en Venezuela” así mismo en Montilla (2007) “Participación e indiferencia política en Venezuela”, Bermúdez y col (2009) “Las jóvenes y los jóvenes universitarios: practicas discursivas y construcción de representaciones de identidades políticas”, Carrasquero y col (2003) “Cultura política, capital social y calidad de la democracia en Venezuela: un análisis comparado”.

Bajo la misma línea se encuentran también los aportes de Villarroel y col (2005) en el trabajo de “Desprecio por la política: aproximación a las representaciones sociales de estudiantes venezolanos” y Capriles (2006) “Ciudadanos sin polis: democracia dual, anti política y sociedad civil en Venezuela”.

Así mismo, Pereira (2008) continua el abordaje del pulso a la institucionalidad del Estado venezolano a través de la opinión de los venezolanos en el trabajo “El cambio partidista y de la actitud democrática en Venezuela, período 1998-2006” estudio que con el de Bermúdez y col (2009) vale la pena señalar muestran fortalezas de la institucionalidad democrática como preferencia de los venezolanos pese a las prácticas obstaculizadoras de la democracia denunciadas por la práctica de funcionarios al frente de instituciones del Estado o representantes de partidos políticos. Finalmente, Reverón y Vargas (2009) presentan en “Venezuela: Confianza Vs. Desconfianza en las Instituciones y Gobernabilidad” un planteamiento que trabaja el problema de la falta de legitimidad del sistema institucional venezolano.

Es importante destacar que el diagnóstico sobre la estabilidad de las instituciones públicas del país, la presencia de valores democráticos, el desempeño de los funcionarios en torno a la canalización de distintas demandas entre otros aspectos, también han pasado a ser foco de atención en estudios de corte internacional con los cuales pueden identificarse los informes anuales de la organización civil no Gubernamental *Transparency Internacional* a través de Latinobarómetro o el Barómetro Global de la corrupción, indicados en el planteamiento del problema así como estudios recientes del Barómetro de las Américas a través del informe “Cultura Política, Gobernabilidad y Democracia en Venezuela” dirigido por Boidi y Mitchell (2008).

El estudio sobre algunos aspectos vinculantes a la institucionalidad de la Administración Pública venezolana, también se ha analizado desde la esfera simbólica a partir de las distintas manifestaciones discursivas de los principales líderes al frente de cargos en el poder ejecutivo. Pueden en este sentido ser señalados los siguientes trabajos en representación de lo anteriormente planteado: López (2010) “Chávez vs Medios. ¿Una batalla simbólica?”, Oropeza (2001) “Chavercismo y Polarización Social”, Arismendi (2010) “Caracterización de las estructuras ideológicas en la producción, distribución e interpretación discursiva de las “líneas de Chávez”. Pereira (1996) “Liderazgos Personales y crisis de los partidos políticos en la actualidad latinoamericana: Carlos Menem y Rafael Caldera”. Por su parte también encontramos los trabajos de: Méndez, Ana (2003) “El discurso de los líderes venezolanos sobre la democracia” y Galban (2002) “El discurso Político en Televisión del Presidente Hugo Chávez Frías”.

Lo anterior expuesto nos brinda un panorama general de cómo está el pulso analítico en torno al funcionamiento y estabildades de la Administración Pública Venezolana desde diferentes perspectivas y desde diferentes programas de investigación, tocando temas que sumados nutren un diagnóstico preocupante aunque no desolador de la estabilidad de nuestro sistema democrático que debe definir la sana institucionalidad. Sin embargo, se denota de esta indagación la poca existencia de trabajos que contemplen el análisis de la institucionalidad de la Administración Pública desde la cultura política expresada por los actores canalizadores de demandas que hacen vida dentro de la institución administrativa: aquel funcionario público no perteneciente a una élite política reconocida sino más bien ese funcionario de carrera o vinculado a una labor rutinaria, a una labor común, a un trabajo que sólo se manifiesta ante los resultados de la organización en la que esté inmerso.

La opiniones y consideraciones expresadas por el funcionario público han entrado dentro del foco de análisis fundamentalmente cuando se han desarrollado trabajos en relación a sus condiciones laborales, a las expectativas en relación a lo que visualizan dentro de la

organización o a la estrategia comunicativa utilizada para evidenciar eficiencia dentro de los procesos u objetivos planteados por la instancia pública en la cual están adscritos. Esta afirmación se soporta en trabajos de carácter cuantitativo como el de Silva (1967) “El burócrata venezolano”, “El empleado público y su Ley” de Gómez (1988), Rosendo (2012) con “Cultura Organizacional y desempeño laboral de los trabajadores del Banco Central de Venezuela, Subsede-Macbo”, Chávez (2012) “Gestión de la Información en las contralorías estatales en Venezuela” y el reciente trabajo de Salas (2014) en relación a la “Comunicación organizacional en los institutos de servicios públicos del municipio San Francisco”.

El ejercicio de develar desde el diálogo intersubjetivo la cultura política del Funcionario Público protagonista al frente de la cotidianidad en el ejercicio de la función de la Administración Pública ha sido a nivel general el gran ausente de la discusión politológica, aspecto que de ser incluido podría abrir un compás analítico mucho más amplio al diagnóstico sobre el funcionamiento de la administración venezolana dada la intrínseca vinculación entre los efectos entre sujetos e instituciones públicas y por qué no como un sustrato relevante a considerar en el carácter propositivo en torno a la misma.

Los antecedentes que desde luego pueden ser considerados como los más cercanos al tratamiento de la temática objeto de estudio han sido seleccionados en función del abordaje y sincronía entre dos dimensiones analíticas: cultura política y funcionario público develando la existencia en su mayoría de aportes de carácter extranjero y los tímidos aportes desde la esfera nacional. Sin embargo, de entrada será válido establecer como antecedente la propuesta teórica de los autores que inician la discusión del concepto de cultura política conectado a las estabildades democráticas.

### **2.1.1. Antecedentes extranjeros**

El trabajo de Almond y Verba (1970) titulado: “**Cultura Cívica: Estudio Sobre la Participación Política Democrática en 5 Naciones**” constituye a juicio de esta investigación, uno de los aportes más significativos a ser considerado como antecedente dado el protagonismo de sus ideas en torno a los enfoques micro frente a los análisis de corte macro estructural que imperaban para la década de los 50. Fueron los autores que identificarían en las nociones culturales un significativo impacto en la estabilidad de los sistemas democráticos de las naciones más allá de los elementos institucionales formales constituidos. Este estudio aporta a la ciencia política una nueva dimensión de análisis de gran influencia que sería posteriormente replicada a lo largo de numerables estudios mundiales.

De tal manera que el objetivo perseguido por los autores anteriormente mencionados consistió en analizar hasta qué punto en naciones de regímenes formalmente establecidos como democráticos tales como Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Italia y México se evidenciaban comportamientos por parte de los ciudadanos corrientes asociados a la “cultura cívica” entendida ésta como la combinación equilibrada de actitudes parroquiales, súbditas y participativas dentro del sistema político para incidir en procesos de mayor eficacia, eficiencia y estabilidad democrática. Cuando se refieren a pautas “equilibradas” es porque está implícito la existencia y vigencia de elementos complejos, de tensión y sana incongruencia” de las dinámicas existentes en las naciones.

Es absurdo para los autores considerar el ideal democrático como aquel que se sostiene dada la entregada participación de todos los ciudadanos en la labor política, como si lo sostenían modelos democráticos de la época. No es lo que sucede en lo real, porque tampoco es posible. El equilibrio de la cultura cívica contempla una mezcla de pasividad versus actividad, una tensión “recíproca” que alerta en su justo momento a la élite gubernamental de accionar cuando ha desatendido. Un equilibrio que también es capaz de incorporar grados de satisfacción afectiva sin tener que desvirtuar la necesidad pragmática de los individuos en relación a sus necesidades.

Aquella en la que se emplea una sana polarización como la existencia de fuerzas diversas sin que éstas se traben unas a otras así como una cultura que es capaz de reflejar una “confianza social” en donde se extraen componentes de legitimidad lo suficientemente importantes para “dejar” que las unidades existentes para la labor administrativa pública hagan su labor.

Para llegar a desarrollar dicha propuesta, Almond y Verba (1970) recurren a la descripción de numerosos recursos teóricos, tal sería el concepto de “cultura política” entendiéndose el mismo como las cogniciones, evaluaciones y actitudes de las personas alrededor de los objetos de orientaciones políticas como el gobierno, las elecciones, los partidos políticos, las figuras administrativas, los niveles de respuestas de éstos hacia las demandas así como la autoimagen o autoevaluación del mismo sujeto interrogado frente al desarrollo de los procesos políticos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Algunas de las dimensiones a las cuales se hacen referencia fueron: 1. Grado de Importancia que se atribuye al gobierno local-nacional, 2. Conocimiento de asuntos políticos y públicos y de exposición a los mismos, 3. Cantidad de información política que posee cada población, y 4. disposición de estas poblaciones para elegir o mantener opiniones sobre los problemas y resultados políticos.

Los niveles de estabilidad democrática podían estar mayormente fortalecidos en naciones en las que las orientaciones de respeto al sistema de leyes y la estructura de gobierno, conjugado con actitudes de referencia más primarias y niveles de participación en asuntos públicos se congregaran en su justa dimensión. Es así que de lo anterior expuesto, como un segundo recurso teórico Almond y Verba (1970) establecen la existencia de una tipología “pura” de clasificación de las actitudes encontradas las cuales fueron denominadas: Actitudes Súbditas, Parroquiales y Participantes.

Con este estudio se dieron a la tarea de explicar los factores asociados a la construcción del tipo de “cultura cívica” esperada como mecanismo más fortalecido para la consolidación de los regímenes democráticos. Serían por tanto, los niveles educativos, las relaciones familiares, con pares o iguales, la actividad laboral y el impacto del proceso histórico político en cada una de las naciones.

De esta forma, el trabajo de campo para el desarrollo empírico de su objetivo estuvo representado por la formulación de 1000 encuestas de aproximadamente 94 preguntas<sup>15</sup> por cada país a personas corrientes, no pertenecientes a la clase política<sup>16</sup> entre ellas artesanos, operadores de maquinistas, zapateros, camioneros, sastres entre otros así como también de esta selección, el 10% fue entrevistado de manera mucho más abierta como un soporte que acompañara la explicación o entendimiento de los resultados obtenidos en las encuestas. Se emplearon instrumentos tipo entrevistas biográficos de aproximadamente 134 preguntas<sup>17</sup>

Los resultados obtenidos arrojaron una clasificación del tipo de cultura política de las naciones de la manera en que se describirá a continuación.

Para el caso de Italia, el tipo “ideal” de cultura cívica, estaba lejos de poder ser consolidada. Según los autores Italia era expresión de una “cultura Política Enajenada”, aludiendo con esto al profundo distanciamiento y rechazo de los ciudadanos de avalar por un lado algún tipo de actuación venida del gobierno así como el manejo de ínfimos niveles de participación de sus miembros con respecto a aspectos de interés colectivo.

La cultura política italiana “es el de una enajenación política relativamente disimulada, de aislamiento y desconfianza sociales. Los italianos tienen un índice especialmente bajo de orgullo nacional, de partidismo político moderado y abierto, de reconocimiento de la obligación que se tiene de tomar parte activa en los asuntos de la comunidad local, del sentido de competencia para unirse a otros en situaciones de tensión política, de su elección de formas

<sup>15</sup> Muchas de estas se dividen en literales lo que hace incrementar la cantidad de preguntas.

<sup>16</sup> Solo fueron entrevistas algunos funcionarios, pero no en cantidades considerables como para tratarse de un estudio sobre las élites políticas.

<sup>17</sup> También desglosan en literales otras más de acuerdo al caso.

sociales en que emplear su tiempo de ocio y de su confianza en el ambiente social circundante”. (Almond y Verba, 1970: 455) Un drama enraizado por la experiencia en la histórica bélica del país.

La cultura política Alemana por su parte, reflejaba tener profundos rasgos “súbditos” combinados con una importante pasividad en la actuación de sus ciudadanos ante actividades o iniciativas espontáneas de organización. La participación política es dada en términos formales como por ejemplo votar o denunciar ante los mecanismos correspondientes. Tal como plantean los autores:

“Y, en general, aunque la satisfacción con las actuaciones gubernativas es relativamente elevada, el afecto hacia el sistema es bastante más bajo. En Alemania, por tanto, el equilibrio de la cultura política se inclina en la dirección del rol de súbdito y de las formas pasivas de participación. El Gobierno es considerado, en gran parte, como una agencia administrativa. Y el afecto hacia el sistema político está estrechamente relacionado con la capacidad del Gobierno de satisfacer las necesidades pragmáticas” (Almond y Verba, 1970: 552)

El caso de México, a juicio de los autores, refleja un importante hallazgo que combina altísimos niveles de identificación favorable con el sistema político del momento, atravesado por la conquista de “la revolución mexicana” a la vez de rechazar vínculos con la esfera burocrática de gobierno por considerarla corrompida. Así mismo esta situación coexiste con niveles muy ínfimos de participación colectiva y un sentido aspiracional altísimo no correspondiente con lo que los mismos están dispuestos a hacer por él. Estas manifestaciones de la cultura política mexicana fueron catalogadas por Almond y Verba (1970) como de “Enajenación y Aspiración” expresando que:

“Existe un nivel relativamente elevado de afecto hacia el sistema, especialmente vinculado con los símbolos de la revolución mexicana. Además, se da una orientación de participación hacia el aspecto input del sistema político. Pero la clase de orientación de participación pertenece a lo que hemos denominado como aspirativa. El nivel de competencia política subjetiva es relativamente alto, pero no va acompañado por las realizaciones.” (Almond y Verba, 1970:553)

Estados Unidos e Inglaterra son las dos naciones en las que los autores detectan los elementos que han dado y a futuro seguirán generando soportes de estabilidad democrática al sistema político. Con estas dos naciones se desarrolla de manera más cercana el concepto de “cultura cívica” dado el mejor equilibrio entre las actitudes de tipo parroquial, súbdita y de participación. Con ligeras diferencias, El caso estadounidense catalogado por los autores como de “cultura política de participación” es precisamente por dicha condición. Pese a que se logran manifestar de manera importante el respeto y aceptación de los mecanismos regulares que controlan el sistema político no desligando esto sobre sus dinámicas locales e individuales se inclinan mucho más a desarrollar actividades de tipo participativas desde sus comunidades.



Así lo expresaron los autores:

“los interrogados norteamericanos, en comparación con los de las otras cuatro naciones, están expuestos con mucha frecuencia a la política. Hablan de discusión política y compromiso en los asuntos políticos, del sentido de la obligación de tomar parte activa en la comunidad y del sentimiento de competencia para influir en el Gobierno. Son con frecuencia miembros activos de asociaciones voluntarias. Además, tienden a comprometerse afectivamente con el sistema político: hablan de implicaciones emocionales durante campañas políticas y sienten un gran orgullo por el sistema político. Y su afecto hacia el sistema político incluye tanto un afecto generalizado hacia el sistema como la satisfacción con las realizaciones específicas del Gobierno (Almond y Verba, 1970:494)

Finalmente, el caso de Inglaterra muestra muchos puntos de equilibrio a juicio de la interpretación de los autores frente a sus hallazgos. Es una cultura política catalogada como de tipo “cívica diferencial” que expresa sentimientos favorables ante sus instituciones gubernamentales así como al sistema político en general. Sienten que pueden influir sobre el mismo a partir de sus participaciones de tipo formal así como de manera informal o espontáneo organizándose. Sin embargo, la diferencia de esta cultura con respecto a la estadounidense va a radicar en el mayor reconocimiento y respeto ante el sistema de normas y de autoridad imperante (cultura súbdita) aunque en una medida no superior a la proporcionalidad esperada de la cultura cívica.

Tal y como expresan los autores:

“Además, la cultura política inglesa, al igual que la norteamericana, fusiona los roles parroquial y de súbdito con el de participación. Los grupos primarios se encuentran relativamente abiertos al proceso político y accesible a las fuentes de influencia, y la cultura política se halla invadida por actitudes más universales de fe y confianza social. Predominan las pautas abiertas del partidismo político. Hasta cierto grado, la cultura política inglesa representa una combinación más eficaz de los roles de súbdito y de participante” (Almond y Verba, 1970: 511)

Esta extensa obra, puede decirse que recoge muchos de los elementos analíticos que servirán de plataforma para el trabajo de la cultura política a nivel de los estudios europeos, americanos y latinoamericanos con sus respectivas distinciones. Para los efectos de este trabajo se recoge el concepto aportado de cultura política, así como la experiencia con el proceso de entrevistas que se manifiesta muy detalladamente pese a que el interés del estudio no haya estado posado sobre la élite gubernamental. Sin embargo, es un trabajo que narra una experiencia metodológica de invitación a las combinaciones entre las técnicas de tipo cuantitativo y cualitativo y confía en que la experiencia de los sujetos y los relacionamientos sociales, ambientales y de contexto con experiencias históricas significativas abonan el terreno a las orientaciones políticas de los individuos y esto a su vez a los niveles de estabilidad de los procesos democráticos.

Este es un trabajo que se vuelve útil porque aparenta no descartar ninguna variable al momento de analizar la cultura política de una nación, venía que hacen cuando al final de la obra comienzan a conectar el peso de cada uno de los ambientes familiares, laborales situación económica y educativa de los individuos para intentar comprender sus actitudes. No es un trabajo fotográfico de actitudes políticas, es un esfuerzo por la comprensión de estas manifestaciones a la vez que es un manifiesto de alerta sobre el peso que deben los interesados en la democracia generar si interesa conducir en el tiempo con los menores procesos de conflictividad social, mirando más allá que las acciones explícitas que alerta el sistema político institucional en esta búsqueda.

Hay acciones implícitas, que acentúan “invisiblemente” adscripciones a las construcciones legítimas de la democracia, con las cuales este trabajo deja muy claramente pueden marcar la “vida” de las naciones.

Crespo y Mieres (1998) presentan un estudio de carácter cuantitativo titulado “**La cultura política democrática de la clase parlamentaria Uruguaya**”, el cual tuvo el propósito de analizar las opiniones, actitudes y valores de la clase parlamentaria uruguaya en el año 1996, utilizando como base teórica el concepto de cultura política. Conociendo los autores la multidimensionalidad de este término, delimitaron su estudio a partir de tres grandes dimensiones exploradas en un cuestionario estructurado de preguntas cerradas aplicado a 73 de 99 parlamentarios conformantes del congreso uruguayo representantes de los partidos políticos: Colorado, Nacional, Frente Amplio y Nuevo Espacio.

Las dimensiones establecidas para el estudio de la cultura política democrática fueron:

a) La valoración de los diputados en torno a la democracia como sistema específicamente en alrededor de tres aspectos: actitud global y grado de preferencia de los parlamentarios frente a la democracia, determinación de las principales virtudes o ventajas de la democracia y la evaluación sobre la estabilidad democrática para ese momento del país. Una segunda dimensión fue aquella dirigida a partir de la opinión de los encuestados en relación a la importancia de los partidos políticos en torno al sistema democrático evaluando tres aspectos: la necesaria presencia de los partidos políticos dentro del sistema democrático, las preferencias de los parlamentarios en relación al número de partidos que a su juicio debe conformarse dentro del parlamento así como la percepción de los mismos alrededor de la relación entre los partidos políticos y la sociedad.

Finalmente una tercera dimensión del estudio estuvo concentrada en análisis el papel de las elecciones en la democracia y con ella dos aspectos específicos vinculados a la percepción de las elecciones como el medio de expresión más idóneo para dirimir las preferencias políticas

así como el grado de confianza de los parlamentarios en torno a las elecciones del país para el momento.

Las conclusiones a las cuales llega este estudio, se muestran bastantes alentadoras para definir la estabilidad del sistema democrático uruguayo frente a opiniones no tan homogéneas de estudios citados por los autores sobre cultura política de parlamentarios en otras regiones de Latinoamérica, ubicando a Uruguay con una percepción saludable en torno a la aceptación de su sistema democrático coherente inclusive con opiniones de la ciudadanía relevantes en estudios de opinión como el Latinobarómetro.

Siendo más específicos, en torno a la primera dimensión de abordaje de la cultura política pese a la distinción partidista todos los encuestados parlamentarios, más del 90% considera el sistema democrático como el más idóneo para conducir la garantía de libertades ciudadanas y la toma de decisiones dentro del sistema político. Sin embargo un resultado importante de estas respuestas mostraron que:

“es baja la expectativa sobre la posibilidad de que la democracia resuelva otras cuestiones sustantivas, tales como el bienestar económico o las desigualdades sociales. Esta preocupación aparece un poco más acentuada entre los parlamentarios de la izquierda cuando se habla de la consolidación democrática” (Crespo y Mieres, 1998: 239)

Así mismo, de acuerdo a la segunda dimensión de trabajo de este estudio, existe un acuerdo generalizado entre los parlamentarios de relevar la existencia de partidos políticos como garantes de la democracia, así como la existencia de una pluralidad de estos dentro del parlamento para hacer más efectivo el papel proporcional de las diferentes tendencias como expresión de una democracia plural. Dentro de esta dimensión los autores señalan un único aspecto que marcará grados de preocupación en torno al relacionamiento actual entre partidos políticos y sociedad. Esta relación vista como defectuosa probablemente impactada por la herencia de un inciso dictatorial en la historia política uruguaya de los años 70 y 80.

Finalmente la tercera y última dimensión de análisis de este estudio alrededor del tema de la institución electoral, mostro la amplia aceptación de este mecanismo como el más idóneo para dirimir las preferencias políticas del país, como brazo sustancial para la democracia aunque se mostraron relaciones entre los niveles de respuesta dependiendo de las edades de los encuestados. En edades superiores a los 55 años la confianza sobre el acontecer electorario más reciente del Uruguay disminuía mientras que en edades de los parlamentarios menores a los 45 años la confianza ante el sistema electoral uruguayo aumentaba. Para Crespo y Mieres (1998) El grado de cercanía a los procesos de conflicto de las élites políticas y periodo de reciente restauración democrática tendrían un importante impacto al momento de comprender la relación entre edades y grado de confianza.

El mencionado antecedente es de gran utilidad para este estudio porque combina en cierta medida dos dimensiones que interesa abordar en la presente investigación. Por un lado propone dimensionar el concepto de cultura política trayendo su utilidad en torno al funcionario público correspondiente al poder legislativo que en último término es parte integrante la Administración Pública uruguaya. Aunque es un estudio de carácter cuantitativo, estrategia metodológica en la que esta investigación se diferenciará, nos permite palpar los grados de estabilidad la institución democrática desde los que representan parte del poder público en la que para efectos de este estudio se denota paridad en respuestas citadas de la opinión pública no identificada como parte de la administración pública de ese país.

Crespo, Ismael (1997), en sintonía con la presentación de trabajos de Crespo y Mieres (1998), desarrolla un trabajo similar orientándolo a la clase parlamentaria de los países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras titulado **“Cultura Política de la clase parlamentaria centroamericana”**

Con entrevistas realizadas a 197 diputados pertenecientes a las toldas partidistas más representativas de las cámaras<sup>18</sup>, se propone en primer lugar agrupar familias de tendencias ideológicas similares de los diputados con las cuales se muestran cuatro grandes grupos: Los que se autocatalogan como de izquierda, los de centro derecha, los de centro derecha y los de derecha. A partir de la conformación de estos grupos, el autor da cuenta de respuestas proporcionalmente diferenciadas en relación a las valoraciones en relación a los regímenes democráticos y a los niveles de estabilidad de los mismos para el momento en que se elabora la entrevista.

“Los resultados de la encuesta indican que una mayoría significativa de la clase política de estos cuatro países está “muy de acuerdo” con la afirmación de que “la democracia es siempre el mejor régimen político para un país”. Esto es así para tres de cada cuatro parlamentarios de las familias de centro-derecha, centro-izquierda, e “izquierda”, mientras que esta misma opinión es sustentada por dos de cada tres miembros de la familia de la “derecha”. Esta valoración casi unánime, que se manifiesta como una tendencia positiva hacia la construcción de una cultura política democrática en Centroamérica, controlada en todo caso mediante las respuestas emitidas ante un nuevo juicio de valor “(Crespo, 1997:128)

En dado caso, esta es la respuesta que pese a las ligeras diferencias entre grupos con tendencia ideológica diferenciada, se encuentra en los países latinoamericanos. El caso de Centroamérica comparativamente hablando, a excepción de Costa Rica, surge en el análisis como muy inferior dado los procesos de regímenes autoritarios que azotaron a la región

---

<sup>18</sup> El caso de Costa Rica integro los parlamentarios pertenecientes al Partido de Liberación Nacional, PLN y el Partido Unidad Social Cristiana, PUSC. El caso de Honduras integro a los diputados del Partido Liberal, PL y el Partido Nacional, PL. El salvador integro una muestra de los parlamentarios de los partidos Alianza Republicana Nacionalista ARS, El Frente Farabundo Martí y el Partido Demócrata Cristiano, PDC. El caso de Nicaragua estuvo integrado por los representantes en el parlamento del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN y la Unión Nacional Positiva, UNP. (Crespo, 1997)

imponiendo caos e incertidumbre, pero que a pesar de ello, busca para ese entonces abonar a las consolidaciones democráticas.

Llama la atención de este trabajo la opinión de los parlamentarios en relación a las expectativas en torno a la democracia. El autor da cuenta de que las expectativas varían en relación a la tendencia ideológica así como las respuestas vinculantes a las condiciones para el logro de dichas expectativas. Es la construcción de ideal de democracia, que emerge desde las valoraciones y opiniones de entrevistados, aspectos importantes en el abordaje de la cultura política.

Tos los grupos en principio se muestran adheridos a la idea de visualizar la democracia como aquella en la que se evidencie la libertad de las personas y se respeten los derechos humanos. Sin embargo el grupo de los de izquierda ubica con mayor preponderancia la realización de una democracia en tanto se logre la participación en las decisiones y los conflictos sean solucionados de manera pacífica. Por parte del grupo de los de derecha, la democracia desde su visión se muestra en tanto existan posibilidades de elección de autoridades y se generen oportunidades de desarrollo personal. (Crespo, 1997)

En el estudio se muestran variaciones de acuerdo a las condiciones que deben seguirse para la consolidación de los regímenes democráticos. Los que están inclinados a la centro izquierda (partidos FSLN y FMLN) establecen que las condiciones son el consenso de los partidos en la constitución y las instituciones así como los acuerdos económicos entre gobiernos, empresarios y sindicatos. La postura asumida por los de centro izquierda (PDC Y PLN) es sin embargo la que afirma que las condiciones para la democracia son la plena confianza en los procesos electorales y el control de las leyes por un tribunal constitucional.

Toda la tendencia ideológica de derecha y centro derecha (PL, UNO, PUSC y PN y ARGNA) consideran que las condiciones están en un punto intermedio entre las respuestas de anteriores grupos: Se considera relevante la confianza en los procesos electorales pero a la vez la necesidad de realización de un consenso político institucional. (Crespo, 1997)

Un trabajo similar al de Crespo y Mieres (1998), aunque de mayor alcance, fue elaborado por Martínez (1997)<sup>19</sup> a finales de la década de 1990 titulado “**Cultura Política, gobernabilidad y élites parlamentarias en América Latina**” elaborado con el fin de detectar la cultura política de los parlamentarios latinoamericanos a partir de tres grandes aristas: Los niveles de legitimidad alrededor de la democracia y la institución electoral, los niveles de inclusividad o exclusividad que deben gozar los regímenes democráticos y una tercera arista

---

<sup>19</sup> Estos trabajos aluden a un macro proyecto dirigido por Manuel Alcántara titulado: Elites Parlamentarias en América Latina.

dedicada a analizar las posiciones fijadas por los encuestados en relación a las formas de gobierno más idóneas para sus regiones fijando posturas en relación a los temas como el parlamentarismo y el presidencialismo.

La muestra estuvo respaldada a partir de un estudio previo denominado “Encuesta de elites parlamentarias en América latina” el cual realizó unas 687 encuestas entre enero de 1995 y enero de 1996 en 10 países de los cuales cabe mencionar se encontraba Venezuela. El resto de los nueve países estuvo conformado por Costa Rica, Colombia, Chile, Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

El estudio se basa en la premisa de que la consolidación de los regímenes democráticos se corresponde en cierta medida a los grados de aceptación de sus élites, entre ellas la clase parlamentaria al mando. Y que los grados de disparidad de respuestas entre los países están sujetos a factores de carácter histórico político en relación a cómo han enfrentado los problemas de gobernabilidad en sus países así como a variables de carácter ideológico que asumen los partidos políticos de los cuales estos parlamentarios han tomado respaldo para llegar al poder.

Los resultados a los cuales llega este estudio se resumen en lo siguiente:

“A nivel mundial se ha producido la revalorización de la democracia como modelo más efectivo de la resolución de conflictos. Ello también ha ocurrido en América Latina a nivel geográfico y como evidencian los datos, en su élite parlamentaria. Es destacable que la fuerza con que surge la idea democrática en los diputados latinoamericanos es mayor en términos ideales que instrumentales, con cierta independencia de las posiciones ideológicas que la definen. La constatación de la presencia del valor “democracia” en la clase parlamentaria latinoamericana se conforma en un factor que puede coadyuvar a la consolidación de las democracias en la región” (Martínez, 1997:113)

A lo anterior puede agregarse que para el caso de Venezuela junto con los países como Costa Rica, Chile, y México, para ese entonces reflejaron una convincente aceptación de más del 75% en referencia a la democracia como sistema político que brinda mayor estabilidad.

Vinculado a la dimensión en la búsqueda de respuestas en torno a la aceptación de la institución electoral se agrega que:

“Son los diputados de Costa Rica y de Chile los que mayores consensos presentan ante las distintas cuestiones que se les plantean. Igualmente, la respectiva experiencia sobre el rendimiento procedimental de los regímenes democráticos establecidos es lo que explica, más allá de cuestiones como la ideología, la valoración que gran parte de la élite parlamentaria hace de las elecciones como mecanismo eficaz de expresión de las preferencias políticas. Las deficiencias (sin duda una variable), que la clase parlamentaria presenta en relación con ese tema en su aprendizaje político, pueden conformar un factor que dificulte el funcionamiento regular de sus regímenes políticos, al igual que la predisposición de un número significativo de diputados a considerar que por motivos ideológicos o por favorecer la gobernabilidad, no todas las corrientes presentes en la sociedad deben poder actual legalmente en la arena política” (Martínez, 1997:113)

Para el caso específico venezolano, pudo detonarse pese a la alta valoración que reciben las elecciones como mecanismo para sostener las garantías democráticas, para el momento el grado de confiabilidad con la cual la institución electoral se percibe desde sus parlamentarios varía de acuerdo a la posición partidista. Para la élite parlamentaria adpta a los partidos de mayor vigencia y tradicional posición en el poder (AD, y COPEI) se mostró una alta confiabilidad en el sistema electoral mientras que la baja confiabilidad, la denotaron aquellos partidos que se impulsaron de reciente data en ese momento histórico con profundas críticas a la actuación de los mencionados partidos y que además ideológicamente se suscribían a opciones de tipo izquierdista. Tal fue el caso de Causa R y MÁS.

Finalmente en la tercera dimensión de estudio, se muestran los cuestionamiento de la clase parlamentaria en relación a la perdurabilidad de sus sistemas democráticos y las razones vinculadas a las eventualidades que han lesionado a las mismas, con excepción de los parlamentarios de Costa Rica y Chile, quienes mantendrán posiciones firmes en relación a los niveles de estabilidad que avisoran en el tiempo de sus democracias.

De esta manera, Martínez (1997) en sus conclusiones plantea:

“la gobernabilidad de las nuevas democracias, se ha pretendido acercarse a uno de los aspectos que se considera son responsables de escenarios de fractura democrática en la región. Pero, también, a un factor que, como tradicionalmente se arguye, dibuja con mayor intensidad la cultura política latinoamericana: el presidencialismo. Se concluye al respecto que, mientras el parlamentarismo no goce de un amplio respaldo entre los diputados latinoamericanos, el presidencialismo parece ser, al menos un tema en cuestión. El desempeño histórico de los regímenes presidencialistas en la región explica la mayor aceptación de formas semi presidencialistas” (Martínez, 1997:113)

Esta autora finaliza con una interpretación del escenario ideal que sugieren los parlamentarios, pese a que las estructuras constitucionales de todos los países se definan con fuerza en el presidencialismo. Así pues: “El escenario ideal preferido es contar con una presidencia de la República con poderes disminuidos y con capacidad de árbitro, como parte de la nueva instrumentación de mecanismos que aseguren la gobernabilidad y la estabilidad de los sistemas democráticos. Y ello explicaría, igualmente, los intentos de los diversos parlamentarios nacional de jugar un papel más activo en los sistemas políticos latinoamericanos” (Martínez, 1997:113)

Este trabajo contribuye a la línea antecedente de esta investigación aunque mostrando un solo tipo de actor político como es el de la clase parlamentaria en el ejercicio de sus funciones, pero que no deja de ser importante en tanto describen conductas favorables a la consolidación de la democracia como mecanismo institucional para regir el funcionamiento y desarrollo de los Estados, así como también se contempla dentro de este estudio, propio del

abordaje en cultura política, de los cuestionamientos de los encuestados sobre el pulso de sus democracia en la actualidad.

Venezuela, vuelve a aparecer desde este estudio con un nivel de críticas asociados a los problemas de gobernabilidad insatisfecha o bien con los problemas para asegurar la acción de gobierno (Martínez, 1997:105) que hace denotar el “contenido” o el sustrato esperado cuando se habla de democracia frente a otros tipos de contenidos como valores inmateriales tales como la libertad de expresión.

### 2.1.3. Antecedentes nacionales

Como antecedente nacional se indica el trabajo **“La Gerencia Pública en Venezuela. Situación Actual y perspectivas”**, de Álvarez (1993).

El título señalado anteriormente, no da precedentes del útil contenido que se expresa entre sus líneas de contenido. Y es que, el propósito de este trabajo según Álvarez (1993) fue determinar las características básicas del Gerente Público en Venezuela, así catalogado el funcionario público de las esferas directivas a partir de una nueva concepción de Administración Pública influyente en los años 80 y 90, visión en la que se integraron los procesos de abordaje eficiente de resultados de la empresa privada a las organizaciones públicas las cuales se encontraban combatiendo una profunda crisis de legitimidad ante la resolución de situaciones de índole social, política y económica.

Se abordan los contenidos de este aporte desde una metodología exploratoria-descriptiva que da cuenta en un inicio de la problemática del momento que enfrentaba el aparato administrativo del Estado y su gran vinculación con élites políticas en el control del poder que fomentaban las siguientes características:

“El dominio de las estructuras formales de articulación y agrupación de intereses para la formulación de las políticas públicas. Están severamente restringidas por el dominio que los clanes políticos (cogollos) ejercen, por ejemplo sobre los partidos políticos, el acceso del ciudadano o del militante común en las estructuras de poder” (Álvarez, 1993:27)

Seguidamente a lo anterior expuesto se agrega a los señalamientos del ejercicio ineficiente del aparato público del Estado Venezolano: “El control burocrático de los órganos del gobierno” (Álvarez, 1993:27) al servicio de intereses particulares, “El estilo Paternalista y Asistencialismo” (Álvarez, 1993:28) a grandes sectores sociales promoviendo una cultura de adhesión a un solo líder y el la “Regulación intensa del comportamiento social” (Álvarez, 1993:28) evidenciada a partir de los mecanismos de control de conflictos o posibilidades de dar viabilidad a sectores político partidistas opositores.



Este diagnóstico era suficientemente fuerte como para dar respaldo a las nuevas propuestas de reforma en la Administración Pública que llevaba de la mano la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en ese momento.

En la sección media del trabajo, llama la atención el diagnóstico vinculante a los procesos de ineficiencia del aparato público emisores de la cultura política del gerente público, aspecto que genera la pista para la construcción sustantiva de este trabajo como antecedente.

La situación anteriormente mencionada, está planteada como una descripción hecha por el autor aunque carente de recursos teóricos que den soporte al concepto de cultura política así como de un procedimiento metodológico lo suficientemente claro y explícito para soportar argumentativamente lo descrito en esa “conducta habitual” del Gerente Público dentro de las instituciones públicas.

Sin embargo, en este artículo, hay elementos que vale la pena señalar dado los rasgos coincidentes que visualizaremos en las actitudes, valoraciones y evaluaciones de los funcionarios públicos venezolanos aún 20 años después de la aparición de este trabajo.

Álvarez (1993) señala un condicionante y dos actuaciones derivadas que estimulaban en ese entonces conductas recurrentes del Funcionario Público venezolano. Por un lado señalaba la existencia de una situación caótica con la que los funcionarios enfrentaban su día a día: la inexistencia de suficientes recursos para trabajar combinadas con la exigencia del medio exterior ante la solución de diferentes problemáticas propias de su función y las exigencias de la dinámica partidista del momento. Frente a este escenario surgen para el autor dos “escisiones” que no serán más que las desviaciones comportamentales hechas cultura de la práctica de los funcionarios públicos, no ajenas a lo que podremos evidenciar, está sobre la evaluación de los propios Funcionarios Públicos encuestados en la presente investigación.

Una primera escisión comportamental, es llamada por el autor “régimen de lealtades divididas” aquella con la que el Funcionario Público en su cotidianidad debe responder ante dos tipos de existencias contradictorias en sí mismas “las formuladas por su supervisor de línea administrativa, y aquellas derivadas de la función político partidista a la que está sujeto, de la cual depende en la práctica su estabilidad y ascenso dentro de la organización” (Álvarez, 1993:32)

El manejo de “agendas múltiples” es una segunda característica que Álvarez (1993) situará como un segundo rasgo cultural al momento de identificar a los Funcionarios Públicos de aquel entonces, describiendo con ello el cumplimiento de órdenes contradictorias. Esto es:

“Existe la agenda explicita constituida por los objetivos y políticas formalmente pautadas por la institución [que a este funcionario]<sup>20</sup> le corresponde dirigir. La eficacia en el cumplimiento de esta agenda exige una continuidad administrativa y la ejecución de mediano y largo plazo. Pero, su incumplimiento se ve interferido por múltiples agendas ocultas derivadas de los compromisos partidistas; la del compromiso con el grupo, fracción o corriente del partido con el cual está vinculado; las referidas a compromisos con grupos de intereses o grupos locales o regionales; la familia y la personal” (Álvarez, 1993:32)

Con lo anterior, el autor conecta el crítico funcionamiento de la Administración Pública venezolana con la situación caótica de sus gerentes o funcionarios involucrados, siendo en el fondo su propósito aportar como recomendación la prescripción de una nueva orientación filosófica de los mismos en los albores de la nueva concepción de la Administración Pública ante la emergencia de una sociedad más dinámica, exigente en servicios y en actuación democrática, inclusiva y transparente.

Esta prescripción con la que finaliza el autor en su trabajo corresponderá al perfil del nuevo gerente público como aquel con: “la capacidad para gerenciar la complejidad, capacidad para la movilización de recursos humanos, capacidad para ser agente de cambios, capacidades técnico-políticas y sensibilidad ética” (Álvarez, 1993:35) las cuales podrán ser efectivas desechando prácticas político partidistas y asumiendo el ciclo gerencial desde los procesos de planificación, ejecución, información de resultados y evaluación partiendo de las recomendaciones de los autores Krygier, Morales y Asociados (en Álvarez, 1993) y de la que se proponía resolver la Escuela de Gerencia Pública del momento.

La tecnificación en el proceso administrativo, fue un modelo de Administración Pública promovido sin lugar a dudas como proyecto para la transformación eficiente del Estado en los años 90. Sin hacer evaluaciones profundas de esta situación, dado que se escapa de la frontera de análisis de este trabajo, al saldo de “nuevos modelos” constituidos en nuevos instrumentos legales del estado Venezolano, así como teóricamente una visión “revolucionaria”, “bolivariana” y posteriormente “socialista”, pareciera esta “cultura” ser una distinción clave al momento de referirse al tema de los Funcionarios Públicos en la actualidad tanto desde la óptica de la opinión pública como desde el propio funcionario público. Transitado “modelos” diferentes de gestión en la Administración Pública, aparentemente el tema cultural del funcionario público es digno de estudiarse intentando comprender los saldos de petrificación de esta situación que pareciera flagelar el sano desarrollo de la misma.

Con la intención de establecer un diagnóstico sobre la democracia venezolana, a finales de 1990, con el título “**Percepción de la élite política sobre la gobernabilidad de la democracia venezolana**”, Álvarez (1999) realiza una divulgación preliminar de un estudio a

---

<sup>20</sup> Corchetes añadidos

partir de la utilización de entrevistas en profundidad<sup>21</sup> con lo que llamo la élite política venezolana que incluyó 56 líderes de organizaciones civiles, político partidistas, ex funcionarios de las altas esferas de gobierno y también de funcionarios del Estado en ejercicio entre ellos, alcaldes, directivos de instituciones públicas descentralizadas, diputados y senadores<sup>22</sup> del extinto congreso venezolano (transformado en lo que hoy conocemos la Asamblea Nacional).

Es un trabajo que pese a que recoge testimonios, percepciones y opiniones de representantes de otros sectores de la sociedad, nos es útil porque contempla en gran medida la recolección y análisis de diálogos de funcionarios en el ejercicio del poder político, aspecto no frecuente en los análisis sobre la institución democrática venezolana.

Las dimensiones de análisis planteadas fueron el diagnóstico sobre el sistema democrático venezolano y el riesgo de la inestabilidad del mismo. De los resultados obtenidos se generaron seis clases de actores clasificados de acuerdo al diagnóstico expresado por los encuestados: Optimistas, Medianamente Optimistas, Angustiados, Esperanzados, Medianamente Pesimistas y Pesimistas en torno a las dimensiones analíticas ya mencionadas.

El hallazgo más relevante de este estudio se muestra en la inclinación profundamente crítica que tuvieron la mayor parte de los encuestados en relación a la estabilidad del sistema democrático del país en contraste a los menores porcentajes que recibieron los que mostraron respuestas “optimistas y medianamente pesimistas”, los “esperanzados” y los “optimistas”. Cabe destacar que esta mayoría “evalúa negativamente el desempeño actual del sistema político venezolano y acompañan de esta apreciación, por lo demás bastante autocrítica, con la percepción de un alto riesgo de inestabilidad política a corto plazo” (Álvarez, 1999:62).

Los elementos debilitadores de la democracia venezolana que se muestran en las unidades de análisis tuvieron que ver con la profunda crisis económica del país así como también las señaladas desviaciones de los funcionarios en el ejercicio del poder. Es decir, el gran problema de la democracia está respaldado en la corrupción reflejada en las prácticas de malversación de fondos y engaño de los que están en el poder político, pese a que gran parte de los entrevistados también conformaba parte de esa élite política así como alrededor del tema de la poca representación de los partidos políticos como entidades canalizadoras de demandas entre los ciudadanos y el Estado las cuales gozaron de un gran respaldo hasta finales de los años 80.

<sup>21</sup> Las mismas estuvieron soportadas en un cuestionario de 32 preguntas abiertas.

<sup>22</sup> Algunos de estos pueden nombrarse: Senador Carlos Ghersy, Presidente de la Comisión por COPEI, Senador Humberto Celli, presidente en ese entonces del Parlatino AD, el diputado Presidente de comisión PPT Wladimir Villegas, Ricardo Combellas quien fungía como Presidente de la COPRE, Rafael Garrido quien fungía como Alcalde de Morón, Juan Nepomuceno como Procurador General de la República entre otros especificados en el estudio.

Este estudio da cuenta en la expresión de los encuestados de “rabia, frustración, desencanto, divorcio, deseo de castigo, obstinación y otras muchas similares para referirse a lo que según ellos es el sentimiento predominante en la población respecto de la política, los partidos políticos y la democracia” (Álvarez, 1999:72), aspectos que no están ajenos a la conformación valorativa del sistema político actual de la democracia desde los estudios de opinión pública y desde los funcionarios públicos tal como abordaremos desde el capítulo 4 de esta investigación, aspecto instituyente de la cultura política de los mismos.

Aunque de manera tímida, el autor al final de su trabajo intenta develar los factores explicativos de este síntoma desolador de la democracia venezolana del momento, y para él mismo están asociados con la inconsistencia del modelo democrático asumido por los partidos políticos y la clase política dominante desde 1958 el cual monopolizó la organización institucional del estado venezolano desde todos los poderes públicos (para ese entonces el poder judicial, legislativo y ejecutivo) a través del establecimiento de reglas del juego lo suficientemente rígidas como para no resguardarse ante momentos de crisis profunda que hicieron visualizar grietas importantes de consolidación del proyecto así como filtrar medidas de corte neoliberal las cuales señalaría como responsables de los elevados descontroles proteccionistas del Estado y el efecto “descontrol” social y militar suscitado en años precedentes.

Con el trabajo de Álvarez (1999) no solo se logra palpar un diagnóstico base alrededor de la legitimidad de las prácticas políticas del sistema democrático venezolano, se denota con la segunda dimensión de análisis un llamado de atención que desde ese entonces se hacía desde los propios encuestados a los probables riesgos que tendría que enfrentarse el sistema con las elecciones en puerta en la que ya la imagen del militar Chávez Fías participante en la intentona golpista del año 1992, representaba una posible amenaza por su reciente antecedente pero aparentemente el único liderazgo posible capaz de capitalizar descontentos en la mayoría de la población.

El trabajo parece relevante como antecedente porque a pesar de trabajar con funcionarios “elite”, asumidos en cargos de importante notoriedad pública, trabaja con una técnica de carácter cualitativa que interesa abordar desde esta investigación, pero además coloca en contexto la significación de las respuestas. No son respuestas aisladas de un contexto de embates, situaciones de crisis así como tampoco insumos insignificantes que darían mucha luz en el momento al pronóstico de cambios violentos que un año después enfrentarían las instituciones del país así como la propia naturaleza de la democracia representativa en la que aún se apalancaban los teóricos y analistas del Estado.

Parece interesante también acotar que en la investigación de Álvarez (1999) los nombres de los funcionarios salgan develados al momento de emitir el listado de participantes; acción que para la actualidad política venezolana ya es arriesgada por lo que podremos observar en el capítulo 4, y que está sujeta a condicionantes contruados a lo largo del nuevo proceso político iniciado a finales de 1998 del cual este estudio carecería de plenas certezas dado que las entrevistas fueron realizadas antes de las elecciones presidenciales de 1998.

Consciente del tímido recorrido de los métodos cualitativos en el análisis de los fenómenos sociopolíticos como es el caso de la gestión pública, un estudio doctoral de Vásquez (2009) titulado **“Formación de la cultura organizativa pública en la gestión local Venezolana. Estudio de Casos”**, muestra su particular interés en desarrollar una teoría explicativa alrededor del funcionamiento de las dinámicas de la gestión pública local en distintas alcaldías de Venezuela, utilizando como parte de sus herramientas teóricas de soporte la cultura política, cultura organizativa pública<sup>23</sup> y las representaciones sociales y desde el punto de vista epistémico una convicción ontológica de la realidad definida a partir de las significaciones contruadas por los actores sociales que integran las organizaciones más allá de la existencia de procedimientos escritos o institucionales legales que aparentemente las rigen; Aspectos que en gran medida acompañarán la idea del trabajo de investigación que nos proponemos hacer aunque en una dimensión más reducida que la de Vásquez (2009)

De tal manera que la tesis de Vásquez (2009) se propuso:

“...describir y explicar cualitativamente qué es y cómo se forma la cultura en esas organizaciones públicas locales; así como entender su dinámica en la gestión, a partir de las prácticas y procesos organizativos, sus componentes y relaciones con el fin de establecer similitudes y diferencias entre las alcaldías que puedan determinar patrones culturales” (Vásquez, 2009:24)

La metodología empleada fue el estudio comparativo de casos y los métodos de la Teoría Fundamentada. Además de la revisión exhaustiva de material teórico y de los planes de desarrollo estratégico de las organizaciones abarcadas, generó un acercamiento vivencial con el personal de las Alcaldías de Lagunillas y Bobures (Estado Zulia), Valencia (Estado Carabobo), San Rafael de Carvajal (Estado Trujillo) y Antolín del Campo (Estado Nueva Esparta) con las cuales aplico un instrumento de recolección de datos en base entrevistas de un directivo por cada alcaldía y dos funcionarios de las mismas<sup>24</sup>. Uno de ellos debía ser

<sup>23</sup> La autora definirá el concepto de cultura organizativa pública como: “...una construcción social de una realidad compleja, que se crea y sostiene por múltiples actores (Weick, 1979, 1995, 2001), mediante procesos sociales, y representaciones (Morgan, 1997), que expresan supuestos y reglas implícitas que han operado dentro de relaciones de poder y procesos de decisión que se concretan en particulares estructuras organizativas contingentes a las gestiones en referencia” Vásquez, 2009:28)

<sup>24</sup> De estas 5 alcaldías, se logró realizar la entrevista a un Alcalde en ejercicio.

trabajador de la gestión actual de gobierno y un segundo funcionario, informante de la experiencia de la gestión de gobierno anterior a la actual. En total fueron recogidas 27 entrevistas para el análisis.

El instrumento de recolección de datos buscaba explorar:

“1. Relaciones entre grupos de actores de la gestión, entre partidos y Alcaldes; 2. Alianzas políticas existentes. Cómo se generaron y como se sustituyeron los apoyos políticos, 3 Organización para la gestión pública local: capacidad de gestión, personal, estructura organizativa; 4. Indicadores visibles de la gestión: Planes y proyectos, presupuesto, organización del trabajo, metas, 5. Toma de decisiones, 6. Capacidades institucionales, 7. Condiciones del desarrollo local y la gobernanza, 8. Relaciones de sociabilidad, 9. Liderazgo, 10. Agentes y mecanismos de socialización, 11. Valores expresados y valores operativos en la cultura y finalmente 12. Significaciones de la cultura organizativa pública en la alcaldía” (Vásquez, 2009:146).

Muchos de los aspectos van dirigidos a entender el proceso de organización y relacionamiento interno y externo de las organizaciones pero otros tal como se evidencia, se dedicaría a entender las significaciones, valoraciones y percepciones los informantes clave alrededor de dichas prácticas, las cuales se muestran recurrentes en la organización pública.

Los hallazgos de esta investigación están en función de la construcción de tres patrones culturales de organización<sup>25</sup> que dan cuenta en la mayoría de los casos de formas de relacionamiento a partir del clientelismo político, el personalismo del liderazgo político, y la búsqueda de objetivos fluctuados por agendas no siempre definidas por los entes descentralizados del poder sino por el efecto recentralizado de la política nacional de gobierno impactado por un contexto político manejado en base a estas características y no las de corte institucional democrático así como también un contexto mediado por tradicionalismos locales no secularizados.

Los tres patrones de la cultura organizativa son llamados por Vásquez (2009) La Cultura clientelar provinciana de Líderes, La cultura clientelar provinciana de súbditos y la cultura efectivista local. Para ser específicos, con la primera describe la preponderancia en “las relaciones de tipo clientelar visualizadas en las prácticas de ingreso del personal y la toma de decisiones, el liderazgo percibido está centrado en las capacidades personales de los líderes y sus apoyos políticos, la gestión carece de una visión de largo plazo y la toma de decisiones descansa en lo que dirija estrictamente el alcalde” (Vásquez, 2009:399)

Por su parte el patrón construido de cultura clientelar provinciana de súbditos, describe una forma de organización parecida a la anterior pero que se distingue en tanto que “el gobierno local difunde los valores, políticos del gobierno central desarrollando lealtades políticas

<sup>25</sup> Estos patrones, se construyen en base a la terminología desarrollada por Almond y Verba (1970)

y las reglas del juego las define el poder central” (Vásquez, 2009:402) Así mismo y como otro aspecto importante a destacar dentro de este patrón “el trabajo de calle se valora como actividad más importante porque a través de él se realizan las acciones de proselitismo político” (Vásquez, 2009:402)

El tercer patrón, refleja prácticas más vinculadas a la gestión productiva y de innovación por tanto se denomina “cultura efectivista local” evidente solo para el caso valenciano, y distinguida del resto en tanto que:

“las estructuras tecno políticas son relativamente estables y se organizan según criterios técnicos en torno al ingreso de personal y toma de decisiones por ejemplo”. Así mismo “las tecnologías de información se colocan como instrumento de apoyo a la toma de decisiones, se utilizan mecanismos de control de tercera generación que vinculan la responsabilidad social y la colaboración entre el gobierno local, los empresarios y los ciudadanos”. No escapa de este patrón el efecto personalista del alcalde como factor de estabilidad interna dentro de la organización. (Vásquez, 2009: 405)

De este trabajo llama la atención el peso de la dimensión religiosa, como aspecto intrínseco a las dinámicas de organización y gestión pública de cada una de las alcaldías estudiadas, una significación que por lo general no suele estar desarrollada en la literatura de la temática objeto de estudio. A tal hallazgo, la autora expresa lo siguiente:

“La simbología religiosa es importante dentro de la organización si los valores específicos de esa religión, en este caso, la católica, sirven como principios orientadores en la conducta de los funcionarios, en sus motivaciones en el trabajo, en el desempeño, en las actitudes éticas, en el razonamiento moral que fundamenta la toma de decisiones, aunque tales valores no sean seguidos taxativamente, pero orientan la conducción y los mecanismos de sanción informales” (Vásquez, 2009:329)

A tal efecto, este hallazgo buscará ser evaluado dentro de las expresiones de nuestros informantes clave.

La relevancia de este estudio para los efectos de nuestro análisis, radica en dos aspectos sustantivos, en primer lugar, el abordaje metodológico cualitativo que además utiliza una técnica de procesamiento de análisis para levantar categorías desde las expresiones de los Funcionarios Públicos utilizando el programa N-vivo, software hermano del que será utilizado en esta investigación (Atlas ti) el cual maneja la misma ruta técnica de abordaje de los contenidos.

Y en segundo lugar, la expresión de una radiografía a la cual cataloga como “modelo de Inmanencia” en la gestión pública local venezolana, que nutridos de los parámetros culturales anteriormente descritos lo que nos invita es a reflexionar y entender las dinámicas que han regularizado en cierta medida el caos organizativo en la gestión, si se toma como parámetro de comparación las organizaciones e instituciones desde los criterios de gobernanza y democracia. La norma puesta en las instituciones estudiadas es más bien la práctica recurrente a la

tergiversación de la norma, al caos, a los mecanismos no equitativos de asignación de responsabilidades que precisamente contrarios a los principios de corte descentralizado expuestos desde la carta magna, pero que de alguna manera ha sido instituidos como prácticas culturales ocultas aunque válidas y aceptadas desde la cotidianidad de los funcionarios públicos conformantes de esas organizaciones no omitiendo las críticas profundas de los funcionarios que no sienten estar incluidos dentro de las “bondades” de este sistema.

## **2.2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

### **2.2.1. La Cultura Política**

La incorporación de variable cultura a la explicación de los fenómenos sociopolíticos deja de ser distintiva en el uso de la disciplina sociológica y antropológica exclusivamente para pasar al campo del dominio politológico en los años 60 con el trabajo de Almond y Verba a raíz de la publicación de su trabajo (García, 2006; Moran, 1996:4) “*The Civic Culture*” en el año 1963, a partir del cual se fueron agregando complementarias reflexiones posteriormente publicadas y con ellas un conjunto de críticas desde la misma politología. Dichos cuestionamientos, sin bien, han planteado dirigir la atención en torno al alcance del concepto y grado de dinamismo del mismo, no ha dejado de reconocer la postura trascendental de un inicial planteamiento: Las instituciones y las estructuras gozan de su forma o su permanencia en el tiempo en buena medida gracias a que los individuos construyen un mundo de significados, actitudes e interacciones relevantes para reconocer y finalmente legitimar dichas instituciones, planteamiento que se debatirá permanentemente con posturas de carácter estructuralista o economicistas.

Con el objetivo de explicar el grado de estabilidad de los sistemas democráticos de Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Italia y México y con los mismos establecer juicios comparativos, Almond y Verba (1992) desarrollan el concepto de cultura política, con el cual de manera explícita decidieron proponer de utilidad para la comprensión de los sistemas políticos a nivel mundial, definiéndolo de la siguiente manera:

“Así, el término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema. Hablamos de una cultura política del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales” (Almond y Verba, 1992:179)



Esta definición puede complementarse con la arrojada en otro trabajo vinculante estableciendo que: “La cultura política es el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político. Es el aspecto subjetivo que subyace en la acción política y le otorga significado” (Almond y Powell, 1978: 50)

Así mismo comentan los autores:

“Las personas son inducidas a dicho sistema, lo mismo que son socializadas hacia papeles y sistemas sociales no políticos. Los conflictos de culturas políticas tienen mucho en común con otros conflictos culturales, y los procesos políticos de aculturación se entienden mejor si los contemplamos en los términos de las resistencias y tendencias a la fusión y a la incorporación del cambio cultural en general”. (Almond y Verba, 1992:180)

Una interpretación contemporánea del concepto es aportado por Morán (1996) a partir de lo siguiente:

“La cultura política es el conjunto de significados compartidos de la vida política. Es decir, el conjunto de recursos empleados para pensar sobre el mundo político, lo que significa que es algo más que la suma de opiniones privadas de los individuos. La forma en que la gente construye su visión del sistema político y determina su posición dentro del mismo es, por consiguiente, el fundamento de la propia definición de los individuos como actores políticos y se ubica, así, en la base de la idea de ciudadanía” (Morán, 1996:7)

Así mismo: “Por otro lado, las culturas políticas pueden entenderse como aquellos marcos que dotan de significados (compartidos) a los acontecimientos políticos concretos; son, pues, los elementos que permiten la definición de situaciones que alientan o inhiben la acción colectiva” (Morán, 1996:7)

Almond y Verba (1992) no solo desarrollaron el carácter universalista del concepto, también dedicaron un espacio para la distinción de lo que llamaron “subculturas políticas”, dentro de una misma cultura política refiriéndose a lo siguiente: “Cuando es posible distinguir un conjunto determinado de orientaciones políticas de otros que forman parte del sistema, tenemos una subcultura política. Lo que definimos como una subcultura depende fundamentalmente de la naturaleza de los intereses y problemas en cuestión” (Almond y Powell, 1978:63). La variabilidad en las subculturas políticas dentro de un sistema político determinado, podría ser saludable en tanto se generaran los acuerdos mínimos del funcionamiento del sistema democrático pese a las orientaciones de distinta índole, devenidas de los individuos en sus procesos de socialización.

### **2.2.1.1. Las dimensiones del Concepto Cultura Política**

Almond y Verba (1992) generan las dimensiones del concepto a partir de las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas de los sujetos con respecto a lo que

denominaron objetos de orientación política planteados como el sistema político general, el sistema en su interior así como la valoración de los sujetos dentro del mismo, dimensiones que pese a los actuales refrescamiento de tipo metodológico, han sido frecuentadas por los estudios de cultura política señalados en los antecedentes de esta investigación.

Una definición más clara de las orientaciones política pueden citarse en la referencia siguiente:

“La orientación se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones. Incluye: 1) «orientación cognitiva», es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus papeles y de los incumbentes de dichos papeles en sus aspectos políticos (inputs) y administrativos (outputs); 2) «orientación afectiva», o sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, personal y logros; y 3) «orientación evaluativa», los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos”. (Almond y Verba, 1992:180).

Entender los objetos de la orientación política fue planteado a partir de ciertas interrogantes:

1. Sistema Como Objeto en General: “¿Qué conocimientos posee de su nación y de su sistema político en términos generales, de su historia, situación, potencia, características «constitucionales» y otros temas semejantes? ¿Cuáles son sus sentimientos hacia estas características? ¿Cuáles son sus opiniones y juicios, más o menos meditados, sobre ellas?” (Almond y Verba, 1992 :182)

2. Objetos Políticos, Inputs: “¿Qué conocimientos posee de las estructuras y roles de las diferentes élites políticas y de los principios de gobierno implicados en la corriente superior de la función política activa? ¿Cuáles son sus sentimientos y opiniones sobre estas estructuras, los dirigentes políticos y los programas de gobierno?. (Almond y Verba, 1992:182)

3. Objetos Administrativos: “¿Qué conocimientos tiene de la corriente inferior de la imposición política, de las estructuras, individuos y decisiones implicados en estos procesos? ¿Cuáles son sus sentimientos y opiniones sobre ellos? (Almond y Verba, 1992:182)

4. Uno mismo como Objeto: “¿Cómo se considera a sí mismo en cuanto miembro de su sistema político? ¿Qué conocimiento tiene de sus derechos, facultades, obligaciones y de la estrategia a seguir para tener acceso a la influencia política? ¿Qué piensa acerca de sus posibilidades? ¿Qué normas de participación o de ejecución reconoce y emplea al formular juicios políticos u opiniones”. (Almond y Verba, 1992:182)

### 2.2.1.2. Tipologías a partir del análisis del concepto en los sistemas políticos.

La teoría de la cultura política, expresó una tipología<sup>26</sup> que también ha sido útil para el análisis de las culturas políticas de algunos países, porque fueron formuladas a partir de la proximidad y lejanía de las acciones políticas secularizadoras o no de la sociedad en referencia a la consolidación de sus procesos democráticos. Es decir, Almond y Verba (1992) a raíz de su estudio comparativo, levantan una clasificación de “culturas políticas” con las cuales referirán la comprensión de aquellas que están más o menos cerca de lograr un régimen democrático participativo.

Para los autores anteriormente mencionados existían tres tipologías macro referenciales y a partir de ellas sus derivaciones y combinaciones. Las macro referenciales las denominaron: Parroquiales, de Súbdito y de Participación. Definamos a continuación cada una de ellas:

Con la cultura política “parroquial”, se caracterizaban las orientaciones políticas de la sociedad vinculadas estrictamente a las orientaciones más primarias de los individuos. No hay referencias legales lo suficientemente fuertes que penetren en la conformación política de las personas. (Almond y Verba, 1992:186)

Por su parte los autores definían la cultura política de “súbdito” a aquella “...congruente con su sistema tendría un elevado nivel de cognición y altos índices positivos de los otros dos tipos de orientación relacionadas con el sistema político especializado en su conjunto y sus aspectos administrativos, u outputs” (Almond y Verba, 1992:186)

Y, la cultura política de “participación” congruente estaría caracterizada por índices elevados y positivos de orientación hacia las cuatro clases de objetos políticos” (Almond y Verba, 1992:186) definidos anteriormente.

De estas formas “puras” de cultura política, se generaban lo que para Almond y Verba (1992) constituían las combinaciones o mixturas: “Parroquial súbdita”, “súbdita participante” y “parroquial participante”, definidas a continuación:

Con la tipología de cultura “parroquial súbdita” se distinguían aquellas que generaban respeto a la dinámica parroquial con reconocimiento de una autoridad central. La cultura “Súbdito participante” por su parte, aplicaba para aquellas en la cual se acepta la autoridad

---

<sup>26</sup> Dicha tipología, estará inspirada en las formas de legitimación de autoridades que Almond y Verba realizan de las lecturas de Max Weber (Almond y Powell, 1978)

central, pero se evidencian procesos de participación y desarrollo de una “infraestructura” democrática y finalmente la combinación “parroquial participante” definida como:

“En la cultura parroquial-participante nos encontramos con el problema contemporáneo de desarrollo cultural en muchas naciones incipientes. En la mayor parte de estos países, la cultura política es predominantemente parroquial. Las normas estructurales que se han introducido suelen ser de participación; para que haya congruencia, por lo tanto, exigen una cultura de participación” (Almond y Verba, 1992:190)

### **2.2.1.3. El proceso de construcción de la cultura política**

¿Qué estaba implícito para la generación de una cultura política? Fue la pregunta que los autores mencionados intentaron develar para explicar los procesos de formación de la cultura política, haciendo hincapié en los procesos de socialización de los individuos y con ella 5 agentes de socialización política.

Así bien, la socialización política es definida como “...el proceso por el cual las culturas políticas se mantienen y cambian. Al desempeñar sus funciones específicas, los individuos se insertan en la cultura política y de esta manera se forman orientaciones hacia los objetos políticos. Esta socialización produce también cambios en los patrones de cultura política” (Almond y Powell, 1978: 62)

Así mismo agregaron que estas formas de socialización política podrían ser expresadas a partir de dos formas: la socialización manifiesta y la latente, con la primera incorporaba el nivel explícito de socialización de valores y normas alrededor de los objetos políticos mientras que las segundas suponían “la transmisión de actitudes no políticas que afectan las actitudes hacia los roles y objetos análogos existentes en el sistema político” (Almond y Powell, 1978: 63)

El primer agente de intervención en la socialización política lo refieren al núcleo familiar de los individuos, soportándose en la creencia de que la manera en que se manifiestan la relaciones de autoridad, supresión de la misma o inclusión en la toma de decisiones en la etapa inicial de los individuos, pondría de manifiesto actitudes o no favorables a los sistemas políticos autoritarios o democráticos. (Almond y Verba, 1978)

De importante referencia, se conforma el agente de socialización escolar de los individuos por ser interventor en la transmisión de conocimiento inherente al sistema político en el cual se desarrollan o por hacer referencia práctica de los valores y las normas que se esperan dentro del sistema.

Los grupos de “pares” también se conforman como importantes agentes de socialización en la cultura política de los individuos así como la experiencia laboral del mismo, con la cual se dedicará un espacio importante en este trabajo de investigación dada la conexión intrínseca de los Funcionarios Públicos en relación a sus actividades vinculadas a la prestación de servicios públicos del Estado Venezolano. Para Almond y Powell (1978):

“las experiencias laborales representan un importante factor en la formación de las orientaciones políticas. El Lugar de trabajo y las organizaciones formales relacionadas con éste- el sindicato, el club social, etcétera- pueden canalizar la comunicación explícita de información de opiniones políticas. La participación en el proceso de negociación colectiva de un convenio de trabajo o en una huelga constituye una valiosa experiencia de socialización tanto para los trabajadores como para el empleador. El huelguista no solo aprende que puede adoptar medidas de fuerza capaces de afectar su futuro, sino que también aprende técnicas específicas de acción- por ejemplo las manifestaciones colectivas y la formación de piquetes- que pueden ser aplicadas en la actividad política” (Almond y Powell, 1978:65-66)

Un quinto agente de socialización constituye la influencia ejercida por los medios de comunicación en la socialización política. Estos según los autores pueden conformar gradualmente el “mapa cognitivo” con el cual los individuos valoran o evalúan el sistema político en cual están inmersos.

Los agentes de socialización política, sirven en gran medida para enrumbar la manera en que las entrevistas serán dirigidas a los funcionarios públicos y para comprender en gran medida las razones que se esconden al momento de hacer un balance sobre la valoración y actitudes alrededor de la institucionalidad de la Administración Pública del Estado Venezolano. Adicionalmente a esto, como agente de socialización política, el contexto político y económico en sí mismo es un fuerte aspecto que podría motivar la conformación de estas actitudes y valoraciones de los individuos, en la cual nos veremos a la tarea de analizar. Esto, pese a que no fue referenciado como “agente” de parte de los autores, fue esbozado al inicio de su planteamiento comentando: “Una gran guerra o una crisis económica pueden constituir un serio trauma político para millones de individuos que quedarán afectados por esas situaciones” (Almond y Verba, 1978:62)

De todo lo anteriormente planteado, la postura básica de la teoría de la cultura política ha sido resumida por un autor que vale la pena mencionar a continuación:

“...la teoría de la cultura política que sustenta al estudio consta de cuatro elementos básicos: 1. La cultura política es el campo de orientaciones subjetivas hacia la política de una determinada población nacional, o bien, de un segmento de ella. 2. La cultura política tiene componentes cognitivos, afectivos y evaluativos (que incluyen conocimientos y creencias sobre la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con ciertos valores políticos). 3. El contenido de la cultura política es el resultado de la socialización infantil, la educación, la exposición a los medios de comunicación y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico. 4. La cultura política afecta la estructura y el

desempeño político y gubernamental; la constriñe, ciertamente, pero no la determina.” (García, 2006: 9)

De tal manera, que así como está planteado el concepto, el mismo se presenta como un constructo de cierta complejidad aludiendo a factores de corte sociológico en la generación de actitudes políticas que refuerzan la manera en que deben ser analizados los fenómenos políticos, en la integración pues de multivariantes que puedan estar impactando el bagaje de actitudes y valores de una sociedad alrededor del sistema político imperante.

#### **2.2.1.4. Críticas al concepto.**

La teoría de la cultura política, ha sido discutida y puesta en el escenario de múltiples críticas, pero que a modo de ver de la autora de este trabajo, no cuestionan el sustrato básico del concepto.

Morán (1996) hace referencia al “carácter universalista de la cultura” que a su juicio proponían los autores, limitante para esta autora, dada las particularidades y diversidades dentro de una misma cultura.

De la misma manera Botella (1997) señalaba al respecto lo siguiente: “Así, la noción de cultura política pierde en parte aquella dimensión globalizadora, que hacía de ella un concepto «horizonte», a la vez marco y límite de las diversas observaciones empíricas. Al contrario, puede ser vista ahora como un conjunto de pautas y orientaciones abiertas al cambio, en la medida en que representan los instrumentos mediante los cuales ciudadanos y sociedades interactúan con su entorno económico e institucional. Las transformaciones en estos entornos, especialmente si son intensas y aceleradas, pueden modificar sensiblemente las culturas políticas, acentuando determinados componentes o reduciendo la importancia de otros”. (Botella, 1997: 26)

La susceptibilidad del cambio en la cultura política era una idea, que a juicio de este autor queda corta en el planteamiento de Almond, Powell y Verba asumiendo que:

“Pero las culturas políticas son más modificables de lo que se creía. Cambios económicos y sociales, movimientos generacionales u otro tipo de factores pueden producir cambios concentrados en un breve periodo de tiempo: la idea de culturas milenarias, sólo modificables muy lentamente, puede ser adecuada en ciertos contextos, pero en otros se ha mostrado claramente inadecuada” (Botella, 1997:36)

Es importante dado lo anteriormente planteado, que el tema del dinamismo del concepto de cultura política, fue generando una presencia más defendible en posteriores obras vinculantes al concepto, cuestión que deja en entre dicho las críticas solo fundamentadas en la

obra original de 1963. Lo anterior puede darse a conocer en una cita hecha por el propio Almond y Powell años posteriores a la publicación de su primer manuscrito expresando lo siguiente: “Cada vez es más evidente que el estudio de la política debe ser un análisis del sistema y sus proceso dinámicos y no meramente un análisis de tipo estático y estructural” (Almond y Powell, 1978: 43) que desarrollaron a su vez con la conciencia del concepto “subcultura política” y el impacto sugerente de los procesos de socialización de los individuos

Una segunda crítica que también está presente en las interpretaciones de la teoría de la cultura política está referida al tipo de instrumentos metodológicos para entender las valoraciones y cogniciones de los individuos. Esto ha sido planteado por Morán (1996) aludiendo el restringido alcance que proporcionaba la base empírica de encuestas en comparación con la riqueza más profunda que proporcionarían el concepto al tomar en cuenta las narraciones o los relatos profundos.

Ahora bien, independientemente de las críticas alrededor de la teoría de cultura política desarrollada por los autores mencionados, aún se reconoce el aporte trascendental de sus planteamientos bajo el reconocimiento de que los sistemas políticos no solo se conforman con el andamiaje estructural o legal dispuesto para su funcionamiento. Necesitan de un componente actitudinal de la gente.

Así lo expresó Botella, al discutir la trascendencia del concepto:

“un nuevo sistema democrático no parte de cero: se basa en opiniones, actitudes y expectativas firmemente arraigadas en los ciudadanos de un país, tal vez heredadas del régimen autoritario anterior o tal vez de experiencias democráticas pasadas, que, en cualquier caso, no se modifican instantáneamente por obra y gracia de la creación de un nuevo sistema político. Al contrario, la viabilidad y estabilidad del nuevo sistema van a depender en buena medida de cuál sea ese sustrato actitudinal” (Botella, 1997: 36)

Así mismo, Almond, Powell y Verba lograron conectar que las formas democráticas lograban ser estables en tanto había un grado de concordancia entre el componente actitudinal de las personas y los procesos instituidos para tal fin y relacionaron los altos niveles de inestabilidad a los sistemas políticos democráticos cuando desde el sustrato actitudinal de las personas se registraban profundos cuestionamiento al orden establecido.

Tal planteamiento se manifiesta a partir de la siguiente cita:

“..Si el nivel de confianza es bajo, si el proceso político es considerado como un conflicto de vida o muerte y si la cortesía política no logra mitigar la rudeza de la lucha, será muy difícil para las élites dominantes ceder sus roles en el proceso político y dejar paso a otro grupo de actores. El riesgo les parecerá demasiado grande y la oposición demasiado peligrosa” (Almond y Powell, 1978: 55)

Por su puesto, que los aportes de Almond, Verba y Powell, son sustantivos para la generación de la discusión sobre el termino de cultura política que nos proponemos desde esta investigación, pero que sin embargo, será suministrado desde una instrumentación distinta a la planteada originalmente por los autores. Los mismos establecían lo siguiente: “La opinión pública y las encuestas de actitud son los instrumentos básicos para determinar y medir tales fenómenos en los grupos grandes” (Almond y Powell, 1978:51) procedimientos marcados con la dimensión cuantitativa del behaviorismo con la cual se establecían los mayores grados de confianza epistémica.

### **2.2.2. El Funcionario Público**

Es importante para esta investigación generar una aclaratoria lo que será considerado “funcionario público”, a razón de la existencia de denominaciones diferenciadas en los diversos instrumentos jurídicos venezolanos en los que se presentan expresiones como: Funcionario Público (Constitución Nacional y la Ley del Estatuto de la Función pública), empleado público (Decreto con Valor y Fuerza de Ley contra la Corrupción) o servidor público (Código de Ética de la servidora y el servidor público).

No dejando de ser jurídicamente equivalente, lo que existe es a nivel teórico una ligera distinción entre funcionario público y empleado público expresada por Martínez (2010) en los siguientes términos:

“Se acepta generalmente entre nosotros que el término funcionario se reserve para los individuos que en razón de sus funciones ocupen un rango social más elevado y la calificación de empleados para aquellos que desenvuelven sus actividades en niveles de menor jerarquía” (Martínez, 2010:372)

Esta decisión se concatena con las doctrinas italianas y acogida igual forma por la República Argentina en la cual:

“los funcionarios son los titulares de los órganos, y ejercen en consecuencia, una función representativa de las entidades estatales, y en cambio, los empleados se caracterizan por su consagración profesional al desempeño de una tarea pública remunerada. Tales conceptos no son antitéticos, por lo cual pueden concurrir, y frecuentemente concurren en una misma persona”. (Martínez, 2010:372)

Sin embargo, los recursos jurídicos venezolanos vigentes mencionan una definición que da a entender el uso indistinto de ambas acepciones e inclusive a la de servidor público, que se encuentran contenidos en el Código Penal Venezolano (Asamblea Nacional, 2005), El Decreto con valor y fuerza de Ley contra la Corrupción (2014) y el código de ética del Servidor y la servidora pública (Consejo Moral Republicano, 2013)



La definición que concentra el Código Penal (Asamblea Nacional, 2005) en relación al Funcionario Público reza lo siguiente:

“Para los efectos de la ley penal, se consideran como funcionarios públicos: 1. Todos los que están investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas y tengan por objeto el servicio de la República, de algún Estado de la República, Territorio o dependencia Federal, sección, Distrito o Municipio o algún establecimiento público sometido por la ley a tutela de cualquiera de estas entidades y 2. Los agentes de la fuerza pública. Asímiense a los funcionarios públicos, desde el punto de vista de las consecuencias legales, los conjuces, asociados, jurados, árbitros, expertos, interpretes, testigos y fiscales durante el ejercicio de sus funciones” ( Asamblea Nacional 2005: art. 235)

Por su parte desde el reciente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley con la Corrupción<sup>27</sup> (Presidente de la República, 2014) se establece la comprensión de la definición de funcionario público muy similar a la anterior expuesta en el código penal, planteando lo siguiente:

“...se consideran funcionarios o empleados públicos a: 1. Los que estén investidos de funciones públicas permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección por nombramiento o contrato otorgado por la autoridad competente, al servicio de la República, de los estados, de los territorios y dependencias federales, de los distritos, de los distritos metropolitanos o de los municipios, de los institutos autónomos nacionales, estatales distritales y municipales, de las universidades públicas, del Banco Central de Venezuela o de cualesquiera de los órganos o entes que ejercen el Poder Público; 2. Los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas por recursos públicos o dirigidas por algunas de las personas a que se refieren el artículo 4° ....o cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio provenientes de una o varias de estas personas represente el cincuenta por ciento ...o más de su presupuesto o patrimonio; y los directores nombrados en representación de dichos órganos y entes, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento del capital o patrimonio; 3. A cualquier otra persona en los casos previstos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley” ( Presidente de la Republica, 2014: art3)

Por su parte, el Código de Ética del Servidor y la Servidora Pública de Venezuela en su artículo 3 define al servidor público como:

“...toda persona investida de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, por nombramiento, designación o contrato, otorgado por la autoridad competente que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio de los entes u organismos del sector público, aún n cuando realice actividades fuera del territorio de la república” (Consejo Moral Republicano, 2013)

Las anteriores acepciones vinculantes a la definición de Funcionario Público dejan en la necesidad jurídica de aclarar el concepto definido en la Ley del Estatuto de la Función Pública, el cual establece lo siguiente:

<sup>27</sup> Esta Ley a diferencia de la anteriormente vigente del año 2003 incorpora a la definición a los representantes del llamado poder popular, integrantes en consejos comunales, comunas entre otros (personas jurídicas no reconocidas en la constitución nacional vigente, pero que han sido incorporadas a los instrumentos del estado vía ley habilitante) así como también se incorpora la autorización a la creación del Cuerpo Nacional anticorrupción, por lo demás puede decirse que guarda aspectos bastante similares a la anterior ley.

“Funcionaria o funcionario público será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente” (Asamblea Nacional, 2002, art. 3)

Para efectos de la realización de este trabajo, en función de pulir las discrepancias nominales que se presentan desde los propios instrumentos jurídicos del Estado Venezolano, conviene aclarar los criterios que serán utilizados para la selección de los informantes claves, aquellos compartidos por Martínez (2010).

Vamos a entender a funcionario o empleado público aquellos que “en razón de nombramiento o autoridad competente o de otro medio de derecho público, participan en el ejercicio de funciones públicas, al servicio de las entidades públicas estatales” (Martínez, 2010:372)

Martínez (2010) contempla 3 criterios que abrazan la anterior definición con la cual contempla: a) la forma de ingreso a la administración, b) la naturaleza de su función y c) el grado de relacionamiento con la persona pública Estatal. Estos criterios, ayudaran a establecer la amplitud de selección del Funcionario Público escogido para este trabajo.

Es por tanto que el primer criterio especifica lo siguiente: “Es necesario que el ingreso a la administración se realice en virtud del nombramiento de la autoridad competente, de elección popular o del cuerpo calificado para ello, de sorteo o de otro sistema autorizado por las leyes que rijan la materia, que son naturalmente, normas del derecho público” (Martínez, 2010:372)

Así mismo, y en correspondencia con el segundo criterio:

“es indispensable que el individuo, para ser funcionario o empleado público participe en el ejercicio de funciones públicas, cualesquiera que sea la naturaleza de éstas. Puede tratarse del ejercicio de la función legislativa, administrativa o judicial, por lo que los funcionarios pueden pertenecer a la rama legislativa, administrativa o judicial” (Martínez, 2010: 373)

Finalmente un tercer criterio que permite estar acorde con la definición anteriormente propuesta es aquel en el que:

“no puede ser calificado como funcionario público quien no esté al servicio directo de una persona pública estatal: La República, un Estado, un Municipio, un instituto autónomo. En lo tocante a los institutos autónomos, piezas de la administración descentralizadas, los cuales forman parte integrante del Estado en sentido amplio, su personal está sometido al mismo régimen de la administración centralizada” (Martínez, 2010:373)

Contemplar la validez de dichos criterios expulsa de esta denominación a:

“los individuos que prestan su colaboración a los concesionarios de servicios u obras públicas, a los contratistas de obras públicas, o a las empresas del Estado, que por revestir la forma de sociedad o fundaciones, están regidas por el derecho privado...” (Martínez, 2010:374)

### 2.2.3. Instituciones e Institucionalidad

Este trabajo defiende como postura axiológica el valor de las instituciones como promotoras del equilibrio y estabilidad de los sistemas políticos. Es por tanto que antes de recurrir a los instrumentos legales que soportan la actuación de la Administración Pública venezolana, pieza clave del sistema político, es pertinente para esta investigación hacer un recorrido argumentativo sobre la el concepto de institución y la institucionalidad como condición ideal para la construcción de estabildades democráticas.

El concepto que aquí se propone, deviene del enfoque neo institucionalista fundado por North (1995) utilizado de primer momento para atender la problemática del bienestar económico. Sin embargo, su propuesta conceptual ha sido de tal envergadura que se ha gestado como esquema básico para el análisis de los fenómenos politológicos, puesto que ha sido capaz de engranar la correspondencia entre los equilibrios de las instituciones formales y las dinámicas culturales.

Así bien, North (1995) define a las instituciones como: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995:13). A esto agrega que son “mecanismos para reducir la incertidumbre” en sociedades donde desde el conocimiento individual se dificulta el tratamiento efectivo con el otro, donde el tiempo trascurre con múltiples y veloces cambios tanto en las maneras de relacionarse como en la ciencia y la tecnología<sup>28</sup>. Así mismo, la “incertidumbre” se genera en las personas dada “la información incompleta sobre otros individuos pero que movilizan a sus ideales de sobrevivencia” (North, 1995:41).

Es en este sentido se comprende a las instituciones como las “marcas” que orientan, limitan o estimulan la acción de los seres humanos en cuerpos organizacionales. Es por tanto importante acotar, que las organizaciones surgen como consecuencia de los marcos institucionales establecidos.

Al respecto puede señalarse que los organismos incluyen:

---

<sup>28</sup> Esta postura se enfrenta con aquellas de tipo económico neoclásicos que sostenían dese un punto de vista ontológico que el hombre al ser un ente totalmente racional puede siempre conocer la forma de abordar exitosamente diferentes problemáticas presentes.

“cuerpos políticos (partidos políticos, el senado el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas) cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas universidades, centros vocacionales de capacitación). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Que organismos cobre vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional” (North, 1995:15)

El autor incorpora a la definición de institución un aspecto dinámico de las mismas: Las instituciones, si bien son estructuras y mecanismos para “reducir la incertidumbre” no deben ser consideradas como estáticas. Al contrario, van cambiando con la misma dinámica compleja de la sociedad y también cambian a lo interno de sus elementos (North, 1995: 52)

Las instituciones tienden a ser estables en la medida en que coexisten dos tipos de limitaciones llamadas: Limitaciones Informales y Limitaciones Formales.

Por “limitaciones informales” se entienden como los códigos de conductas y normas de comportamientos transmitidas socialmente. (North, 1995:61). Estos códigos de conducta a juicio de North (1995) están vinculados a la una esfera “cultural” y simbólica con la cual expresa preocupación si no logran estar en correspondencia con las pautas de carácter formal o normativo de la sociedad. Por lo general no están escritas. Implican cogniciones formadas a lo largo del tiempo compartidas e internalizadas por los actores sociales.

Por su parte, las limitaciones formales están referidas al cuerpo de leyes, normas, reglas de tipo político, económico y los contratos que van a establecer las pautas para la realización de determinados intercambios entre las personas. (North, 1995)

Dichas limitaciones desde luego, también son importantes para el autor a razón de que a través de ellas se definen las oportunidades, los criterios de negociación e intercambio, las condiciones y los acuerdos por medio de los cuales podría buscarse el buen desarrollo económico en las sociedades o bien buscarse la reducción de los costos de intercambio que pueden imperar también como lógica en los sistemas políticos.

Estas normas o reglas, el autor las clasifica y las jerarquiza y las justifica de la siguiente manera: Reglas Políticas, Reglas económicas (derechos de propiedad) y los contratos. Con las primeras, coloca el acento jerárquico frente a las demás que menciona pues, solo desde los acuerdos políticos, de voluntad y de decisión con las cuales en su ausencia, sería imposible garantizar las reglas económicas y por consiguiente determinar los acuerdos contratos específicos de esos intercambios.

North (1995) en su planteamiento se propone establecer las pautas del cambio institucional, que refieren a los equilibrios o medidas correctivas que pueden generarse como alternativas de solución en pro de la estabilidad de las naciones pese a la existencia de variables que empujen desde el punto de vista cultural o institucional la existencia de desequilibrios no solo desde lo económico sino desde lo político. Fueron identificados tres medidas básicas:

“Incorporación de estructuras de incentivos planteadas desde la propia vía institucional legal en esos mecanismos formales; - Incorporación de la capacidad auto reguladora desprendida del aprendizaje de los propios errores organizacionales, de allí la importancia de desarrollar una plataforma científica investigadora que proporcione a las sociedades una permanente renovación en los conocimientos y procedimientos para administrar los intercambios y - El planteamiento de normas que eliminen organizaciones en quiebra. Es vital para este autor, que las instituciones puedan ser mecanismos que ahorren los altos costos de negociación entre las personas que no tengan ningún tipo de desembocadura eficiente” (North, 1994:109)

Es importante mencionar que para North (1995) los dos procesos anteriores citados deben generar sus productos de incentivos lo suficientemente viables para hacer desarrollar la creatividad innovadora de las organizaciones que surjan.

Los incentivos institucionales son por tanto para North (1995) el seno del desarrollo adecuado de las sociedades, la orientación que sugiere lograr no solo la libertad para los individuos sino también, aspectos para garantizar oportunidades de desarrollo para sus individuos. Dos factores indudablemente son necesarios para este marco de incentivos: Una cultura promotora de actitudes e ideologías sanas, pertenecientes a las limitaciones informales, y también un consecuente tratado de acuerdo y normas que sinteticen estas expectativas y le den sana y justa operatividad, denominando esto, el marco formal, o las limitaciones formales.

Expuesto lo mencionado, los incentivos institucionales no son por supuesto la única vía para pensar en los cambios institucionales. Los mismos pueden darse con costos sociales, políticos o económicos más altos y dolorosos, como por ejemplo, cambios movilizadas por las guerras, o revoluciones. Estos también integran la dinámica de cambio aunque es duramente criticada por el autor, por suponer actos de supresión o imposición fuera de la dinámica contraria a estos actos.

### **2.2.3.1. Proceso de penetración de la institucionalidad democrática en la Administración Pública Latinoamericana y Venezolana. Un recuento histórico de las “Reformas”.**

Puede utilizarse el término institucionalidad en cualquier ámbito organizacional sea privado o público si ponemos sobre la base que suponen el marco de referencia a seguir para desarrollar los objetivos de dicha organización. Ahora, bien, compete a este trabajo referirnos específicamente a la institucionalidad dirigida por la Administración Pública, esa institucionalidad que se espera de las organizaciones que buscan gestionar lo público en marco de unos principios democráticos, tal es el caso de la Administración Pública del Estado Democrático Venezolano, o bien así catalogado desde su principal carta magna.

El ámbito de lo “institucional” público latinoamericano y por ende Venezolano, ha pasado por diferentes concepciones ontológicas a lo largo del siglo XX. En este trabajo, vamos a hacer referencia a un modelo nutrido a partir de las experiencias en la oleada de reformas de segunda generación en la Administración Pública de los Años 90 (Nueva Gestión Pública, *New Public Management*) con el cual se establecería como centro de abordaje a la ciudadanía y a la satisfacción de sus necesidades en un marco de equidad, transparencia y participación, modelo distinto a concepción de Administración Pública vinculados al estricto monopolio de la fuerza y los recursos públicos, al ámbito procedimentalista de la gestión de las normas o bien al ámbito de la Administración Pública solo desde la dirección de políticas de corte economicista. Dichos principios, van a ser los antecedentes importantes de una visión de la Administración Pública vigente en nuestro marco legal constitucional.

Es importante hacer un inciso para aclarar lo inherente a las reformas en la Administración Pública, propias de una reflexión que permeo las agendas de acción pública en toda América Latina en momentos en donde sobre la década 1970 el modelo de la Administración Pública Burocrática comienza a hacer crisis.

Al respecto, Uvalle (2006) plantea:

“la crisis de la administración pública burocrática toca fondo al no repuntar con ventajas comparativas que permitieran el reencuentro de los ciudadanos con el Estado. La sobrecarga de las demandas sociales y políticas no encuentra respuesta institucional eficaz para que sean encauzadas mediante la definición de agendas funcionales que faciliten su cumplimiento. La desproporción entre las demandas en competencia y la capacidad instalada de los Estados -la administración pública- ocasiona que las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos ingresen a zonas de desconfianza, inconformidad y resentimiento, dado que el desencanto por el deterioro de las condiciones de vida, afecta los ámbitos micro y macro sociales” (Uvalle, 2006:7)

La visión nueva incorporada a la Administración Pública, estuvo en el marco de los procesos de reforma del Estado, denominado procesos de reforma de primera y segunda generación<sup>29</sup>.

Según Moyado (2011) Las reformas de primera generación estuvieron implementadas en los años 80 y 90 caracterizadas por la acentuación de políticas de corte fiscal y de reducción de las inversiones de corte social por parte del aparato estatal.

Así se tiene que: "...se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado y se realizaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. Paralelamente, se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial" (Moyado, 2011: 203)

Según el planteamiento de Manning y Shepher (2009) la lógica de gestión de la administración buscaba fundamentalmente el control del gasto y dirigir la eficiencia y la eficacia de la misma en función de combatir el inadecuado uso de los recursos que prevaleció en la dinámica de gobierno hasta el momento de su implosión a finales de 1970.

Por su parte las llamadas reformas de segunda generación, surgen en respuesta al saldo de las primeras en la que se concluye que la visión totalmente fiscal y economicista no podía en sí misma generar un efecto consecuente en los procesos de disminución de desigualdades sociales, inevitables en el efecto impensable de la práctica del proceso de las primeras reformas. Para esta nueva visión, el papel de la Administración Pública alrededor de la gestión del Estado debía ser redefinido desde otra perspectiva, ampliando su visión.

Nickson (2002:1) caracteriza a la reformas de segunda generación a partir de: "la efectividad de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios; eficiencia económica en la provisión de servicios; mejora de la equidad en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores

---

<sup>29</sup>Actualmente, comienza a estarse una literatura que invita a reflexionar sobre la ola de reformas de Tercera Generación. A juicio de Ruiz(2012) reformas de un tercer momento se ubican a partir del año 2008, las cuales han venido siendo incorporadas en criterios para la evaluación de la gestión pública en países como Chile, Colombia, Uruguay entre otros tiene sus influencias teóricas de los informes "Nuestro Futuro Común" (Brundtlan en Ruíz 2012) el cual planteó que el desarrollo sostenible es: "aquél capaz de "satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades." Además de las tres vertientes mencionadas, el desarrollo sostenible contempla tres niveles de aplicación y análisis en el sector público, según su impacto: El funcionamiento de las organizaciones públicas. Los efectos de las políticas y los servicios públicos en general. Las acciones de todos los grupos de interés o intereses afectados, incluidos los organismos públicos" (Ruiz, 2012: 15) La calidad de la gestión apoyado en el criterio de la sostenibilidad circunscribe a la administración pública como aquella direccionada a presentar calidad en los servicios públicos, solidaridad futura, durabilidad y eficiencia a largo plazo conjugado con un tercer elemento ambiental y ecológico. Puede señalarse un planteamiento sobre las reformas de tercera generación desde: Hnyilicza (2005)

sociales (especialmente en salud y educación); y creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado.

Aunado a lo anterior expuesto:

“...se impulsó un programa de reformas gerenciales que constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional, para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato que se produjo en las últimas décadas”. (Moyado, 2011:213)

En esta ola de nuevas reformas una organización como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>30</sup>, fundado inicialmente por México, Perú y Venezuela, se erige como organismo proponente del proceso de Modernización de la Administración Pública dirigiendo una filosofía amparada en lógicas de administración inclusivas, transparentes, eficaces, eficientes y éticas que hicieron eco en la Administración Pública de todo el continente.

La agenda de reformas consolidada por el CLAD y los países latinoamericanos expusieron 8 principios que en todo caso le dieron un nuevo rostro al parámetro de entendimiento de la administración pública, siendo pertinente citarlos a continuación:

“a) Profesionalización del servicio público como punto de partida para constituir un núcleo estatal estratégico, es decir, contar con una elite burocrática de tomadores de decisión, con gran capacidad, técnica encargada de la formulación y seguimiento de las políticas públicas, b) Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad, combatir las politizaciones clientelares y la corrupción., c) Descentralización de la ejecución de servicios públicos. Esto favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas” (Moyado, 2011: 214)

Así mismo el autor anteriormente citado agrega desde la revisión de los documentos del CLAD los principios “d) Desconcentración organizacional, delegando la ejecución de funciones hacia agencias descentralizadas, e) Evaluación de desempeño y control de resultados, no sólo control de normas y procedimientos, como en el modelo burocrático weberiano, y la integración de un sistema de evaluación del desempeño. f) Autonomía gerencial de las entidades públicas mediante control de resultados, control contable de costos, control por competencias administrativas y control social” (Moyado, 2011: 214)

Y finalmente, fueron también parte de los principios acuñados que dieron pie a esta nueva ola de reformas los referentes a la “g) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente (calidad), reestructurar los servicios públicos y enfocarlos en función de las expectativas del cliente y consumidor y disponer una infraestructura institucional para brindar

---

<sup>30</sup> Organismo Vigente con sede en la Ciudad de Caracas, Venezuela. (CLAD, 2015)



servicios con calidad y finalmente la h) Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público” (Moyado, 2011: 214)

Venezuela va a experimentar esta ola de reformas a partir de la consolidación de una dependencia del Estado, llamada la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que asume en gran medida la canalización de propuestas claves para promover una nueva arquitectura del Estado fundamentada en un Estado que promoviera los procesos descentralización, el acercamiento a la ciudadanía y la actuación ética, responsable y eficiente del aparato público.

A juicio de Cuñarro (2004) y Blanco (2010) la COPRE tuvo un nivel de resonancia de impacto y modelo a seguir frente al resto de las administraciones públicas latinoamericanas por el nivel propositivo de sus planteamientos y las ganancias que pudieron irse evidenciando desde el punto de vista político y jurídico en aquel entonces (década de 1990). Se consolidaba la propuesta de un nuevo marco legal que legitimara la nueva dinámica de relacionamiento ente el Estado y la Sociedad. El alcance de los resultados de la COPRE en materia de reformas políticas, del Estado Derecho, en materia de descentralización, específicamente en la administración pública, en reformas económicas y formulación de políticas públicas se recogen puntualmente en el planteamiento de Blanco (2010).

Ha sido fundamental, hacer este paréntesis porque las lógicas de la institucionalidad en la Administración Pública devienen de un proceso reflexivo en el que Venezuela se enmarca como un país protagónico en torno a la reflexiones para constituir nuevas pautas o “marcos” institucionales de acción y dirección en las administraciones públicas, cuyas medias “formales” reposan hoy en día en sus marcos institucionales vigentes, sin dejar de estar ajenas a procesos de reforma local o distintiva como lo constituyó el proceso político iniciado a principios de los años 2000 pero que no deja de estar exento de lógicas similares ya planteadas en décadas pasadas que es la incorporación de dimensiones más democráticas, y con ellas transparentes, y participativas en la manera de gestionar los asuntos públicos.

Bajo este esquema es importante pues conducir los próximos párrafos a esclarecimiento de lo que se esperar cuando se presenta el concepto de institucionalidad desde el sector administrativo público bajo marcos democráticos, pudiendo señalar aportes relevantes de Uvalle (2004a).

### 2.2.3.2. Criterios de la Institucionalidad desde la dimensión democrática

Uvalle (2004a) expresa que “La institucionalidad democrática se define como aquel conjunto de agendas, estructuras, instancias, procedimientos, tiempos y reglas que garantizan a la vida pública asegurar su conservación y desarrollo en términos de un desempeño consistente que estabiliza los conflictos y define las políticas públicas que favorecen la dirección y coordinación de la sociedad. La factibilidad de la institucionalidad democrática también incluye a los actores sociales y políticos, las formas de negociación, los sistemas de consulta, los métodos para llegar a los acuerdos, la disposición para cumplir lo convenido y la generación de resultados eficaces para llevar a cabo la gobernación de los opuestos” (Uvalle, 2004a:4)

Así mismo Uvalle (2004a) expone que la institucionalidad goza de tres tipos de valores: el político, jurídico y el administrativo expresando ligeras distinciones en los mismos: “Su valor político deviene de los acuerdos y negociaciones que se alcanzan entre actores diversos que tienen interés en organizar, estructurar y coordinar a las fuerzas heterogéneas de la sociedad para que tengan metas comunes y propósitos compartidos. Su valor jurídico se apoya en que los acuerdos entre las principales fuerzas políticas se tienen que convertir en normas de derecho positivo para que permitan la regulación de la sociedad con base en el principio de igualdad. Su valor administrativo depende de cómo los agentes – directivos, operadores- de la administración pública comprenden las normas de derecho para que su cumplimiento sea apoyado con normas específicas –reglamentos- que garanticen su eficacia, considerando los principios de universalidad e igualdad”. (Uvalle, 2004a: 5)

En su aporte, Uvalle (2004a) expresa el importante papel de la Administración Pública para canalizar la adecuada orientación de las políticas con la sociedad suponiendo que esta entidad es fundamental constructora en la consolidación de los procesos democráticos, así como ha sido compartido desde el planteamiento del problema de esta investigación. Por ello, la preocupación constante, que la imagen con la cual los actores al frente de la administración pública venezolana son representados, obedece a todas las dimensiones negativas señaladas como elementos a combatir en la administración, aspectos que siguen estando presente desde la denuncia de numerosos sectores de la sociedad.

Este autor, está además plenamente consciente del restringido alcance que tienen las normas escritas cuando no están coordinadas con acciones concretas en proyección a dicho alcance. Planteando con ello lo siguiente:

“La institucionalidad democrática no se queda en el nivel enunciativo de las reglas del juego, sino que su reto consiste en su cumplimiento puntual. Por eso, la administración pública despliega una diversidad de recursos para evitar que los problemas y tensiones tengan un estallido incontrolable que dañe la estabilidad de la sociedad. Estabilizar conflictos, focalizar respuestas, reordenar prioridades, canalizar recursos y movilizar grupos coordinados, es la principal tarea de la administración pública para que la sociedad no se consuma con sus propias contradicciones. No hay duda de que en el ejercicio del poder, la administración pública es fuente generadora de institucionalidad democrática” (Uvalle, 2004a: 6)

El autor identifica 5 elementos fundamentales para hablar de institucionalidad democrática: entre ellos una dinámica de economía de mercado en la que se promueva la sana competencia de capitales públicos y privados a partir de la promoción de políticas que reflejen importantes indicadores tanto cuantitativos como cualitativos de crecimiento. Desde el punto de vista cuantitativo que se denoten indicadores de crecimiento, productividad, tasas de ganancias, multiplicación de capitales, formación de capital humano, innovación científica y tecnológica, y desde el punto de vista cualitativo que se logre evidenciar certidumbre, bienestar, inclusión y esperanza de vida. Dentro de la economía de mercado, es importante el respeto de los derechos de propiedad de los sectores involucrados en las dinámicas de intercambio. (Uvalle, 2004a).

Conforma parte del fortalecimiento de la institucionalidad democrática la constitucionalidad y la presencia de la legalidad. A saber, con la primera describe “el reconocimiento de las esferas civil y política que deben salvaguardarse para que los derechos del hombre y los derechos del ciudadano sean objeto del respeto irrestricto. Además, la constitucionalidad también la reconoce como la institución que se ocupa y preocupa de dar vigencia el interés público” mientras que la presencia de la legalidad constituye el sello formal del estado ante las arbitrariedades, que se manifiestan una vez promulgado de manera pública y universal los instrumentos jurídicos. (Uvalle 2004a)

También, un cuarto factor incidente en la estabilidad de la institucionalidad democrática, supone la existencia de “Legitimidad” aquella que “alude al reconocimiento que las personas y ciudadanos le confieren desde el momento en que acredita capacidades puntuales para mejorar la calidad de vida. La legitimidad tiene más un valor político relacionado con el cumplimiento de expectativas, situación que le multiplica el reconocimiento y el prestigio como una institución que es capaz de cumplir a los ciudadanos las ofertas de gobierno que tienen como base contextual la renovación del contrato social” (Uvalle, 2004a:7)

Es oportuno señalar, que como quinto elemento influyente en la conformación de la institucionalidad democrática está reflejado por las libertades subjetivas privadas y libertades públicas porque de alguna forma la existencia y promoción de las mismas, puede generar la aparición de dinámicas comunicativas plurales con las cuales se atiendan nuevos procesos de demandas o más bien se denuncien inconsistencias a lo interno o externo en de la administración pública.

La institucionalidad democrática puede estar en riesgo en tanto se presenten indicios de regímenes o posturas autoritarias del poder político, el personalismos político o los arreglos clientelares (Uvalle, 2004a), porque lesionan en gran medida los principios por los cuales este cuerpo organizativo nutre su existencia. El riesgo, no solo es la pérdida de una institucionalidad operante para la estabilidad del sistema y la reducción de conflictos, el riesgo ante la aparición de estos elementos es que el fin último de las tareas de la administración pública se vean totalmente reducidas y empañen los efectos de legitimidad por resultados esperados ante la ciudadanía al momento de brindar servicios públicos o dirigir políticas públicas.

Existen actualmente instrumentos de apoyo para la medición de la institucionalidad de los países a nivel mundial, que recogen de alguna manera la presencia binomial instituciones económicas-políticas con impacto social cuantitativo y cualitativo, descrita en anteriores párrafos en aras de garantizar una institucionalidad desde los órdenes democráticos. Tal es el caso del Índice de Calidad Institucional<sup>31</sup> (Krause, 2013; 2007) con el cual se desglosan importantes indicadores a ser evaluados.

Una vez más el tema del acercamiento a la institucionalidad se recoge como el mecanismo más idóneo para garantizar las estabildades democráticas de los estados, a saber:

“...un país que se cierra a la competencia institucional pierde los beneficios del progreso y condena a su población a una peor calidad de vida, no sólo en términos de ingreso, sino en relación a la posibilidad de ejercer libremente sus derechos. Por el contrario, los países que asumen su papel en el contexto institucional se ven impulsados por la competencia a modernizar sus instituciones, se benefician de las bondades del comercio, reciben recursos, tecnología e inversiones, promueven una mejora calidad de vida y un mayor respeto a los derechos individuales.” (Krause, 2007: 29)

Para Krause (2013) evaluar la calidad institucional pasa por la visualización de una adecuada división de poderes públicos, la independencia de la justicia, la renovación de los

---

<sup>31</sup> Marco de referencia para la evaluación de la actuación de los marcos institucionales desde el año 2007, creado por la Fundación Libertad con dirección al frente del Dr. Martin Krause.

mandatos en el sistema político, el funcionamiento competitivo de la democracia así como la libertad de expresión. Adicionalmente a esto, cuando dedica su aporte a los marcos de referencia económicos se dedica a exponer la forma en que la calidad de las instituciones se concatena con las trabas existentes para el funcionamiento de los mercados, el desarrollo de actividades emprendedoras, las condiciones de competitividad que ofrecen los distintos países, la libertad económica con la cual se incluye la libertad contractual de precios, de salarios, estabilidad de la moneda, apertura comercial y gasto público, aspectos en los que Venezuela no tiene una posición alentadora, decreciente además en los últimos años de la implementación de este estudio.

En la revisión a los aportes de Krause (2013) también se denota una asociación vinculante aunque no determinante de los “valores” desde la ciudadanía alrededor de los arreglos institucionales de los distintos países. Establece una correlación interesante en el cruce de los estudios de Geert Hofstede (en Krause 2013) y *World Values Survey* (en Krause 2013) para acotar que la dimensión cultural (atribuibles a valoraciones y percepciones en torno a la distancia al poder, individualismo, masculinidad, evitar la incertidumbre, la orientación a largo plazo y la indulgencia versus la contención) puede contribuir a los incentivos necesarios para construir calidad institucional y de hecho puede utilizarse como importante referencia para comparar el comportamiento entre distintos países.

Finalmente y en relación a los aportes referenciales de la variable institucional Alonso y Garcimartín (2011) plantea en su análisis distinguir entre los criterios para medir la calidad de las instituciones y los factores determinantes sobre la calidad de las instituciones, postura con la cual critica aportes clásicos de la medición a la calidad de las instituciones dado el alcance restringido, “subjetivo” y difuso con el cual a juicio de estos autores se han construido. Son embargo, en su esencia este aporte constituye una visión complementaria a los aportes anteriormente mencionados.

Al hablar de los criterios de medición de la calidad institucional refieren la presencia de la “eficiencia estática”, la “credibilidad o legitimidad”, los grados de “seguridad” y la capacidad de “adaptabilidad”. Con el primer criterio se establece “la capacidad que una institución tiene para promover equilibrios que agoten las posibilidades que brinda la frontera tecnológica”. Por su parte, al hablar de los niveles de credibilidad, con la cual esta investigación ha recorrido parte de su justificación, se sostiene como “la capacidad de la institución de trazar marcos intertemporales creíbles, o que condicionen efectivamente la conducta de los agentes”. El tercer

criterio propuesto se asume como “la capacidad para reducir la incertidumbre asociada a la interacción humana” y con la adaptabilidad se referirán a “la capacidad de las instituciones de anticiparse a los cambios de la realidad social; o cuando menos para generar los incentivos que facilitan la adaptación de los agentes sociales a esos cambios” (Alonso y Garcimartín, 2011:11)

Lograr evidente puesta en escena de la institucionalidad como criterio favorable al desarrollo de las sociedades, es por tanto influenciado por una serie de variables determinantes que los autores anteriormente mencionados describen como: a) Altos niveles de desarrollo, b) La distribución de la renta, c) la Apertura económica, d) los altos niveles educativos de la población, e) dimensión y origen de los recursos del estado despegados de centro de dependencia y variables asociadas a lo que llaman las lecturas tradicionales de la calidad institucional tales como f) los bajos niveles de heterogeneidad etnolingüística, g) el origen del sistema legal del país, siendo de tradiciones anglo los más favorables, h) los modelos de colonización, i) la ubicación geográfica del país y j) la existencia de valiosos recursos naturales. (Alonso y Garcimartín, 2011)

Para este estudio, no se evidenciará el alcance cuantitativo de los criterios que se han descrito en párrafos precedentes, pero si corresponderá al análisis establecer cuánta adscripción favorable o desfavorable existe alrededor de la visión institucional de la Administración Pública que colinda en su seno con los principios democráticos y además cómo la experiencia cotidiana en las labores públicas de este funcionario muestran un respeto a dimensiones institucionales democráticas. Por supuesto, no debemos dejar a un lado, que el análisis se propone integrar las dimensiones del contexto país a partir de indicadores mencionados en el ámbito económico como parte de los incentivos que recibe el sistema público para operar.

#### **2.2.4 Aspectos institucionales formales de la Administración Pública venezolana actual.**

La base institucional de actuación tanto de la Administración Pública como del funcionario público reposa en los instrumentos jurídicos que serán comentados a continuación, elementos que serán indagados en la base cognitiva, valorativa y evaluativa de los funcionarios entrevistados,

La constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) como instrumento rector del Estado Venezolano, reconoce a la

Administración Pública como la extensión operativa de los principios democráticos que soportan la existencia, legalidad y legitimidad del Estado.

Es en tal medida necesario establecer lo que este instrumento reza en su artículo 141 lo siguiente:

“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999)

Una interpretación del concepto de Administración Pública ha sido llevada a cabo detalladamente por Hernández (2011) afirmando la amplitud de este concepto frente al restringido alcance de otros ordenamientos jurídicos a nivel mundial (como el de España y Francia) colocando el acento en la consolidación institucional de esta entidad en tanto se refleje como atención prioritaria a los ciudadanos a partir de unas condicionante democráticas de tipo material e inmaterial.

Puede al respecto citarse lo siguiente que:

“...Que la Administración esté al servicio de los ciudadanos supone, efectivamente que su actuación ha de proteger y asegurar el ejercicio efectivo de la libertad. Pero esa noción servicial reconoce la función de transformación social que la administración debe llevar a cabo mediante prestaciones orientadas a garantizar el *mínimo vital*, asegurando la existencia de condiciones mínimas de igualdad de oportunidades, todo lo cual como puede entreverse, es el resultado de la directa aplicación de la cláusula del Estado Social de Derecho” (Hernández, 2011:50)

El servicio de la Administración Pública solo puede llevarse a cabo por tanto en “el marco superior del pluralismo político (vigencia de la cláusula del Estado Democrático<sup>32</sup>); con subordinación plena al ordenamiento jurídico, lo que exige consustancialmente la plenitud del control jurisdiccional (vigencia de la cláusula del Estado de Derecho<sup>33</sup>). Visión vicarial orientada, en fin, a la promoción de condiciones mínimas de igualdad de oportunidades, como emplaza el artículo 21 constitucional<sup>34</sup> (vigencia de la cláusula del Estado social)” (Hernández, 2001:50)

<sup>32</sup> Presente en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 2000)

<sup>33</sup> Presente en el mismo artículo 2 constitucional.

<sup>34</sup> El cual reza lo siguiente “Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2. La Ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. 3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana; salvo las formulas diplomáticas. 4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias” (Asamblea Nacional Constituyente, 2000)

En la misma Ley se aclara el alcance y el deber de los Funcionarios Públicos en correspondencia a la visión de servicio con la cual se erige la Administración Pública, estableciendo que:

“Los funcionarios públicos y funcionarios públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, art. 145)

Lo anterior, guarda correspondencia con una serie de artículos expresados en la Ley del Estatuto de la Función Pública (2002) cuando se hace mención a las administraciones de carácter nacional, estatal y municipal. Al referirse por ejemplo al artículo 34 numeral 2 el cual reza lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y los reglamentos, se prohíbe a los funcionarios o funcionarias públicos:... Realizar propaganda, coacción pública u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político, todo ello en el ejercicio de sus funciones” (Asamblea Nacional, 2002)

También, guardan aspectos vinculantes desde la enunciación que se hace desde el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos (Consejo Moral Republicano, 2013) con lo cual se establecen los principios rectores, deberes y prohibiciones de los mismos, siendo pertinente desglosar dichos enunciados:

A razón de los deberes de los servidores públicos se establecen los siguientes principios:

“Artículo 4. Son principios rectores de los deberes y conductas de las servidoras y a los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regirlos: 1) La honestidad, que obliga a toda servidora o servidor público a actuar con probidad y honradez, lo cual excluye cualquier comportamiento en desmedro del interés colectivo. 2) La equidad, la cual obliga a toda servidora o servidor público a actuar, respecto de las personas que demanden o soliciten su servicio, sin ningún tipo de preferencias y sólo en razón del mérito, legalidad, motivaciones objetivas con base al principio constitucional de la no discriminación y sin consideraciones ajenas al fondo del asunto y a la justicia” (Consejo Moral Republicano, 2013)

Así mismo y continuando con lo expuesto anteriormente se suman a los principios de los servidores públicos:

“3) El decoro, que impone a toda servidora o servidor público la obligación de exteriorizarse en un lenguaje adecuado y con respeto en la manera de conducirse durante el ejercicio de las funciones y tareas asignadas. 4) La lealtad, que impone a toda servidora o servidor público la obligación de respetar el ejercicio legítimo de las funciones encomendadas a otras instituciones; de ponderar, en el ejercicio de las funciones propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, y la fidelidad, constancia y solidaridad para con el ente u organismo en el cual presta sus servicios. 5) La vocación de servicio, la cual implica que las servidoras o servidores públicos están al servicio de las personas, y en su actuación darán preferencia a los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades, con exclusión de conductas, motivaciones e intereses distintos de los del ente u organismo para el cual presta sus servicios”. (Consejo Moral Republicano, 2013)



En el mismo artículo se expresan también como principios:

“6) La disciplina, que comporta la observancia y estricto cumplimiento del orden legal establecido, por parte de las servidoras o servidores públicos. 7) La eficacia, la cual entraña el deber de toda servidora o servidor público de dar cumplimiento óptimo y en el menor tiempo posible a los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromiso de gestión, bajo la orientación de políticas y estrategias establecidas por los órganos del Poder Público Nacional. 8) La responsabilidad, que significa disposición y diligencia en el ejercicio de las competencias, funciones y tareas encomendadas, tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas, así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta, sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzgue obligante. 9) La puntualidad, la cual exige de toda servidora o servidor público que los compromisos contraídos y las tareas, encargos y trabajos asignados sean cumplidos eficazmente, dentro de los lapsos establecidos en las normas o los que se haya convenido al efecto. 10) La transparencia, que exige de toda servidora o servidor público la ejecución diáfana de los actos de servicio y el respeto del derecho de toda persona a conocer la verdad, sin omitirla ni falsearla, en observancia de las garantías establecidas en el artículo 143 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.” (Consejo Moral Republicano, 2013)

Por su parte, en el artículo núm. 5 se expresa lo inherente a los deberes de dichos servidores a saber:

“1) Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses del Estado y preservar el patrimonio público. 2) Actuar con estricto apego a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que le hayan sido asignadas. 3) Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y la más alta eficacia, la misión que le esté encomendada. 4) Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la Administración Pública y, en particular, del ente u organismo donde preste sus servicios” (Consejo Moral Republicano, 2013)

Seguidamente a lo anterior expuesto, en el mismo artículo 5 se expresa:

“5) Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento y relaciones o de intereses, con persona u organizaciones, que sean incompatibles con sus cargos y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas. 6) Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos, en los que deba intervenir. 7) Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo ni para terceros, pagos, prebendas, privilegios u otros beneficios indebidos con ocasión de los servicios que deba prestar. 8) Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia de la Administración Pública manteniendo la confidencialidad y reserva de información, salvo las excepciones que expresamente establezca la ley. 9) Tratar a los ciudadanos y ciudadanas y a las servidoras y los servidores públicos con absoluto respeto y prestar sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar de modo alguno de la autoridad y atribuciones que les sean conferidas con ocasión del cargo que desempeñe” (Consejo Moral Republicano, 2013)

Cerramos este apartado haciendo alusión a lo inherente a las prohibiciones del servidor público a partir de siete numerales:

“...se les prohíbe: 1. Intervenir en la toma de decisiones, acto, contrato o resolución de asuntos en los que tenga interés de naturaleza particular directo o indirecto; del que pueda resultar algún beneficio para la servidora o el servidor público. 2) Prestar servicios de asesoramiento o gestionar asuntos relacionados con su cargo, por sí mismos o a través de un

tercero, de los que pueda resultar algún beneficio directo para la servidora o el servidor público. 3) Utilizar en beneficio propio información secreta, reservada o confidencial de la que hubiere tenido conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones”. (Consejo Moral Republicano, 2013)

Así mismo se les prohíbe a los servidores:

“4) Obtener ventajas, concesiones o privilegios, en razón del cargo o posición ocupada dentro del órgano o ente en el cual se desempeña o se haya desempeñado durante los últimos cinco (5) años, o en aquellos sobornos los que dicho organismo o entidad ejerza control de tutela, estatutario o accionarial, en contraposición a los intereses de dichos órganos o entes. 5) Litigar o tramitar asuntos administrativos o judiciales en representación de terceros, en contra del órgano o ente del cual es beneficiario de una jubilación. 6) Patrocinar, asesorar, asistir o representar directa o indirectamente a cualquier persona o entidad en materias o asuntos que estos demanden, en contra de los intereses del órgano o ente en el cual se desempeña o haya desempeñado durante los últimos cinco (5) años”. (Consejo Moral Republicano, 2013)

De la misma forma se les prohíbe:

“7) Ofrecer información, asesorar o representar a cualquier persona en asuntos, acciones, procedimientos o reclamaciones en contra de los intereses del Estado, en los cuales hubiere intervenido mientras prestaba servicios en algún órgano o ente del sector público. 8) Utilizar el patrimonio público para financiar actividades destinadas a favorecer o perjudicar los intereses particulares de organizaciones con fines políticos, grupos de electores o candidaturas a cargos de representación popular, o hacer uso del cargo o función desempeñada para tales fines. 9) Utilizar recursos del órgano o ente donde presta sus servicios, para identificar bienes, obras o vestimentas de servidoras o servidores públicos, con su nombre, imagen, símbolos, seudónimo o eslogan con el fin de promocionar su gestión. 10) No inhibirse del conocimiento, tramitación o resolución de algún asunto que bajo los supuestos contemplados en el presente Código, constituya una situación en la que el interés particular, directo o indirecto, se contraponga a los intereses del Estado. 11) Realizar cualquier otro acto, hecho u omisión en el que su interés particular, directo o indirecto, se contraponga a los intereses del Estado, o que sea contrario a los principios establecidos en el presente Código” (Consejo Moral Republicano, 2013)

### **2.2.5. La Administración Pública Venezolana consustanciada con el Estado Democrático de Derecho y de Justicia.**

Por supuesto que lo anterior expuesto, como ha sido indicado en párrafos iniciales esta consustanciada con la base del Estado Democrático de Derecho y de Justicia que emite como principio la carta magna venezolana. Distinción con la que vale la pena, hacer determinadas reflexiones.

A nivel de la teoría constitucional y del Estado, han sido múltiples las definiciones de Estado de Derecho planteadas hasta la actualidad. Sin embargo, la clasificación más recurrente que suele ser utilizada frente a esta diversidad de conceptos atiende a definiciones de carácter formal y aquellas de carácter informal. Las primeras están referidas a la forma en que las leyes son promulgadas, la claridad y la dimensión de las mismas pero deja de un lado el contenido

aplicable propiamente de las mismas como si lo hacen las definiciones de carácter sustancial (Burgos, 2010), con la cual este trabajo de investigación se inscribe no negando la importancia de los aspectos formales del mismo.

A nivel general Burgos (2010) plantea que:

“...el Estado de Derecho es un concepto normativo que postula la existencia de un variado conjunto de mecanismos institucionales dirigidos a limitar o controlar el poder político. Su pretensión es la de generar un ambiente de garantías que hagan posible el reconocimiento y goce de las libertades individuales en sus dimensiones negativa y positiva” (Burgos, 2010: 234)

Más allá de los aspectos formales, que se incorporan como elementales para el Estado de Derecho la amplitud sustancial del concepto se atribuye a la existencia de derechos fundamentales. Muchas leyes han sido promulgadas respetando el carácter de la generalidad y la universalidad de la misma, sin embargo no han sido garantes del respeto a los derechos de sectores sociales importantes. Es entonces cuando se plantea que “El reconocimiento constitucional de derechos fundamentales y su garantía efectiva, antes que la sola generalidad de la ley, constituyen aquí el fundamento del Estado de derecho”. Se trata entonces de determinar los contenidos del ejercicio del poder del Estado en una sociedad, los cuales son el presupuesto fundamental, formal y sustancial del sistema jurídico y la acción estatal.

Si, como se afirmaba, los límites formales permiten predecir las reglas del juego, los límites sustanciales permiten establecer cuáles son las reglas preliminares que hacen posible el desarrollo del juego. Estas últimas remiten finalmente a la garantía de derechos individuales y/o derechos económicos y sociales.

Combellas (1982) realiza una interesante explicación de principios del Estado de Derecho que fusiona de alguna manera los alcances formales y sustantivos buscados para la realización efectiva del mismo. Así manifiesta los principios constitutivos y derivados del mismo, los cuales se explicarán a continuación. La última sección de este apartado, ilustrará la presencia de dichos principios desde la carta magna Venezolana.

#### **2.2.5.1. Principios constitutivos de Estado de Derecho.**

Entre los principios constitutivos del Estado de Derecho, pueden destacarse: a) Los derechos fundamentales, b) El dogma de la división de poderes y c) La Autoridad de la Ley. La violación de alguno de estos principios detenta en gran medida el desajuste institucional, legal y legítimo de la plataforma para el equilibrio de los derechos.

##### **a) Derechos fundamentales: la libertad, la propiedad y la seguridad.**

Así pues, del primer principio constitutivo denominado los derechos fundamentales, concentra y se articula con el derecho a la libertad de los individuos, distinguidas estas como libertades ilimitadas, referidas a las libertades civiles, económica y de pensamiento y las libertades-oposición que establecen desde la actuación de los individuos en su condición de hacer valer sus derechos políticos, los límites y los frenos al poder político. El otro sub aspecto que se articula con el derecho a la libertad, es el derecho a la propiedad privada, como aquel donde se consagra el derecho de los individuos a obtener y ser propietarios de bienes que debe reconocer el Estado como ajenos a su intervención y violación, con sus excepciones que no son objetivos a aclarar en esta sección. El ejercicio de la libertad y el derecho a la propiedad solo pueden ser adecuadamente desarrollados en función de la seguridad asegurada por el Estado frente a este ejercicio, cuestión que hace de este término un tercer y fundamental aspecto a tomar en cuenta para analizar con propiedad el verdadero ejercicio del Estado de derecho. (Combellas, 1982)

#### **b) El Dogma de la División de Poderes.**

En el Estado de Derecho se contempla la existencia de la división de poderes establecidos tradicionalmente como el poder legislativo a cargo de la formulación de las leyes, el poder ejecutivo a cargo de la práctica ejecución de las políticas en función de viabilizar el desarrollo del Estado de acuerdo a la constitución y las leyes y el poder judicial como órgano sancionador a cualquier desviación o violación de la norma constitucional legitimada democráticamente. Estos tres poderes tienen su principio en el control de unos sobre otros para limitar o bien evitar el abuso de poder en unos pocos y generar la mejor eficiencia en los procesos en función de cumplir con la voluntad popular expresada en las leyes. (Combellas, 1982)

Para el caso venezolano, además de mantenerse desde el punto de vista legal esta tradicional división a partir de la carta magna de 1999 se incorporan dos nuevos poderes autónomos como lo refieren el poder Ciudadano y el Poder Electoral.

#### **c) Autoridad de ley.**

Este último principio constitutivo del Estado de Derecho plantea, que cualquier actuación del mismo debe estar basada en las leyes que por voluntad popular se hayan manifestado en la consolidación de la carta constitutiva del Estado. Esta es la fuerza suprema que orienta la actuación del Estado, alejada de cualquier variación o decisión personalista, individual y o autoritaria dentro de la sociedad.

### **2.2.5.2. Principios derivados del Estado de Derecho.**

Combellas (1982) también dedica un apartado a lo que considera como los principios derivados del Estado de derecho, mencionando los siguientes: a) El principio de reserva legal, b) irretroactividad de la ley, c) independencia de los jueces, d) jerarquía de las normas, e) legalidad de la administración pública y el principio de la justicia constitucional.

En este sentido, el principio de a) reserva legal, puede interpretarse como la intervención del Estado y el poder público en la vida individual o privada de los individuos solo en ciertas y bien delimitadas materias contenidas en el cuerpo normativo constitucional. El Estado y la expresión de sus órganos y consecuentemente de sus entes, solo puede actuar en función de ciertas materias que para el caso venezolano, se enumeran y describen de acuerdo al tipo de Poder Público. Fuera de eso, todos los individuos no están constreñidos al ejercicio de su pleno desarrollo individual de acuerdo a su propia voluntad.

Por su parte, el principio de la irretroactividad de la Ley nos propone la vigencia y aplicabilidad de la ley desde el momento en que se oficializa recayendo sus efectos en aquellos fenómenos ocurridos a partir de esta promulgación y no en su aplicabilidad en tiempo pasado. (Combellas, 1982) Solo si la condición de nueva Ley, puede favorecer a los principios fundamentales en situaciones suscitadas en periodos de tiempo antes de esta promulgación, se le es aplicable. Al referirnos por ejemplo a las materias penales, es posible que la condición de irretroactividad de la ley desaparezca, pudiendo ser aplicada a fenómenos sentenciados en el pasado solo cuando favorezca la disminución de la pena del sujeto culpable.

El tercer principio derivado que se plantea en el Estado de derecho es aquel inherente a la capacidad autonómica de los jueces representantes del poder judicial, de emitir un fallo ajustado frente a cualquier situación que determinen esta fuera o acorde a la ley sin interferencias de alguna influencia perteneciente a otro ente e identificado con sesgos partidistas. Es por tanto, que este principio denominado: La Independencia de los jueces debe arrojar un riguroso proceso de selección en base a la meritocracia y a la ética de los mismos pues la acción de los mismos, es gran medida el último vehículo decisor de las sanciones tanto positivas como negativas de todos los casos y fenómenos del Estado.

La jerarquía de las normas, es el cuarto principio derivado que Combellas (1982) recalca en torno al Estudio del Estado de derecho. Este principio basado en el planteamiento inicial de Kelsen (en Combellas, 1982) plantea que la validez de una norma está sujeta por la validez de una superior por tanto todo el marco jurídico, debe respetar una escalera de normas ajustados a

los principios que con rango constitucional se posicionan en la cúspide. Una norma que contradiga los principios asentados en aquellas superiores, es inconstitucional y consecuentemente sujeta a ser anulada y/o reformulada en su génesis. Con esta jerarquía, de alguna manera se sostiene el control y la evaluación de los marcos legales en función de establecer claridad sobre las disposiciones que deben ser respetadas y primadas ante la formulación y ejecución de posteriores leyes.

El quinto principio, denominado el principio de la Legalidad de la Administración Pública tiene que ver con que la actuación de los Funcionarios Públicos está estrictamente delimitada por las competencias que le confiere la carta constitucional y las leyes y no por lo que crean o piensen deban a hacer para manifestar la voluntad del pueblo en políticas públicas.

Los funcionarios, están bajo el estricto cumplimiento de lo legal y por tanto están sujetos a ser sancionados ante los organismos competentes en función de la desviación e incumplimiento de sus competencias por parte de los ciudadanos. Es por tanto que de esta anterior afirmación se descomponen dos principios:

El principio de responsabilidad de la Administración pública por daños y perjuicios a los ciudadanos y el principio de Justicia Administrativa que establece la existencia de entes por medio de los cuales los individuos pueden objetar y demandar los daños causados por la administración del Estado. (Combellas, 1982)

De lo anterior, se comprende la conexión entre los deberes de la Administración Pública Venezolana en conjunto con sus funcionarios y la consonancia con el Estado de Derecho que se promulga desde su carta magna.

Finalmente, se considera como principio derivado del Estado de Derecho, el referido a la Justicia Constitucional que supone el resguardo de cualquier acción despótica de los poderes frente a los derechos constitucionales por parte de todo el conjunto de jueces del Estado, como misión y finalidad máxima protectora del mismo.

### **2.2.5.3. El Estado Democrático de Derecho.**

Hay un aspecto neurálgico en el funcionamiento del Estado de derecho, que hemos prácticamente dado por supuesto y de hecho, me he dado a la tarea de ir asomando palabras como pueblo, credibilidad, legitimidad como expresiones muy ligadas al mismo.

Sin bien es cierto, es importante tener en un Estado de derecho una consonancia de principios e instituciones que propicien el desarrollo de la sociedad desde distintas áreas así como también la garantía de cumplimiento de las mismas, no debemos obviar que este

andamiaje formal debe finalmente y, para ser efectivo, descansar sobre la aceptación y de sus ciudadanos.

Esta proposición no siempre ha estado conectada al termino de Estado de derecho (Burgos, 2010), es precisamente, en una nueva reformulación del Estado y sus actores cuando se enlaza la legitimidad con el Estado de derecho. Cabe decir, que la nueva concepción de Estado de derecho, ya no descansa sobre la aprobación de un grupo de monarcas o de burgueses que protagonizaron en su momento el dominio de la ley sino que descansa sobre el principio democrático, o bien de la voluntad de todos los individuos acompañada de la capacidad de los mismos de participar y ser constructores de este andamiaje formal y sustancial del Estado de Derecho.

Un Estado de Derecho legítimo es un Estado que es aquel que se nutre la disertación, discusión, y diálogos desde un punto de vista racional de todos los individuos de una sociedad direccionada no solo por el voto popular sino como una cultura política sostenible, que promulgue esta deliberación de ideas con proyectos en tornos a los puntos que se revelen como de interés público tanto positivos como negativos para los ciudadanos.

De ello puedo interpretar que el Estado de Derecho, no puede ser visto como un concepto estrictamente normativo y congelado en el tiempo. A incluir su dimensión legítima democrática debe estar dispuesta a reformularse, porque su núcleo constituyente son las personas que como humanos, cambian con el tiempo al igual que sus demandas, proyectos y problemas. El Estado de derecho que en realidad no concentre el norte democrático, es relevante a su fracaso por más que sus instituciones formales, traten de funcionar adecuadamente.

En realidad, la adecuación del Estado de Derecho no debe visualizarse al objetivo ley sino al sujeto creador de la ley, que descansa idealmente en el seno del debate y la voluntad de la sociedad. Un Estado de derecho equilibrado y sano esta en principio funcionando porque su raíz socio cultural, da poder al mismo para regular y articular los aspectos de derecho de los mismos.

#### **2.2.5.4. El Estado de Derecho en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

Lo anterior expuesto, ha sido recogido como expresión de la base jurídica y política del Estado Venezolano, generando una identidad lo suficientemente fuerte ante los mecanismos arbitrarios del poder, al menos ese ha sido el mandato de la constitución como norma suprema, aprobada en el año 1999 por referéndum consultivo.

Peña (2008) expone sucintos pero coherentes rasgos, 5 principios del constitucionalismo democrático social venezolano desde la exposición de la consagración en nuestra carta magna vigente. Describámoslos brevemente a continuación:

**a) El principio democrático.**

En los artículos 2, 5 y 63 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela se recogen parte del contenido de este principio en función de destacar el papel de los ciudadanos frente a la capacidad de elegir a sus gobernantes por medio del sufragio universal, directo y secreto.

**b) El Pluralismo.**

Este principio expone la aceptación y el reconocimiento de un complejo diferenciado social que también, tiene el derecho de ejercer el libre ejercicio y exigencias de sus derechos políticos, económicos y sociales. El reconocimiento de los “distintos” o del otro en el constitucionalismo democrático y social de nuestro Estado es fundamental para darnos cuenta de que no solo podemos, sino que debemos coexistir desde el respeto al otro. Que el otro es tan libre como yo, y que aquel que se identifica distinto por credo y otro tipo de condición, tiene tantas posibilidades como el resto de estar en posición de elegir y gobernar. El pluralismo en nuestra carta magna reconoce al individuo como ser autónomo pero también su identidad como ser ligado a una asociación social. Es por tanto que también se reconocen los derechos de grupos, sindicatos y asociaciones como parte del entramado social de la nación. Estas ideas están referidas en los artículos 2, 52, 67 y 95 de nuestra carta constitucional vigente.

**c) El Garantismo.**

Con este principio, los derechos de los ciudadanos no son solo disposiciones escritas en un apartado del texto constitucional (el aspecto formal del Estado de Derecho). La idea fundamental de nuestra constitución genera también un aspecto que permita constitucionalmente blindar y asegurar el cumplimiento de los derechos haciéndolos respetar por todos los Poderes Públicos.

Esta descripción está contenida fundamentalmente en el título III de la CRBV denominado De los Derechos humanos y Garantías y de los deberes haciendo hincapié en los artículos 26 y 27 como aquellos en los cuáles se le reconoce el amparo constitucional desde los cuerpos de justicia venezolana y aquellos internacionales sobre derechos



humanos. También, en el artículo 336 como parte de las atribuciones de la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el numeral 10, se establece en relación a este garantismo la revisión de sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: art. 336, numeral 10)

#### **d) El principio del Estado Social.**

Con el principio de Estado Social, se establece una separación sustancial frente al constitucionalismo democrático liberal en función de se promulga al Estado como agente responsable en el adecuado desarrollo de los individuos y la sociedad en general, teniendo como fin generar un mecanismo institucional de apoyos que en si intervienen, regulan la actividad social y económica así como también asumen el papel de neutralizantes en el proceso de distribución de la riqueza a favor de los menos protegidos. La consagración constitucional de este principio podemos ubicarla nuevamente el artículo 2 y más específicamente en el 135 de la CRBV. Es interesante que también por jurisprudencia el 21/02/2022 fue formulada la siguiente declaración de la sala constitucional:

“El Estado Social va a reforzar la protección jurídico constitucional de personas o grupos que se encuentren ante las fuerzas sociales o económicas en una posición jurídico-económica o social de debilidad,...El Estado está obligado a proteger a los débiles, a tutelar sus intereses amparados por la Constitución...” (En Peña, 2008:174)

#### **e) La Supremacía Constitucional.**

Es importante destacar que la doctrina constitucional venezolana, como el caso de múltiples sistemas políticos presidencialistas, derivados de las doctrinas liberales, establecen como principio el poder supremo de la constitución. La misma no es una norma de papel, cambiante por un grupo decisor minoritario como una alternativa para elegir el destino del Estado. Todo lo contrario, si algo blindo este tipo de constitucionalismo frente a las doctrinas con raíces autoritarias, es el respeto y el debido cumplimiento que todos los poderes deben asumir frente a la constitución vigente. Ella es la única orientación por la cual deben enmarcarse posteriores cuerpos normativos y la acción de toda persona tanto jurídica como natural dentro del Estado.

El artículo 7 de nuestra constitución venezolana plasma esta anterior idea. Este aspecto además entra dentro de la sub clasificación analítica de Peña Solís (2008) para plantarla como supremacía material distinguiéndola de la formal con la cual describe además que nuestra carta

suscribe con especificidad los entes que figuran con poderes en materia legislativa principalmente la Asamblea Nacional (Artículo 187), figurando también el poder legislativo estatal (artículo 162, numeral 1) de la misma manera, el poder de esta naturaleza en los municipios. También se promulga en el 236, numeral 10, al Presidente como sujeto con la potestad de emitir decretos con fuerza de ley, y las Fuerzas Armadas, la potestad que tienen en el artículo 324 de levantar un cuerpo normativo en relación a la función armamentística.

De la misma forma que se establecen los entes formuladores de las leyes, también en la constitución venezolana se especifican los rangos de ley que corresponden a uno, siendo como norma superior la sentenciada por la Asamblea Nacional, el Presidente de la República y el Tribunal Supremo de Justicia.

Por lo anterior, entenderemos que las leyes citadas en los párrafos subsiguientes, atienden al carácter de promulgación vía decreto Presidencial, en correspondencia a lo permitido en la constitución. Sin embargo, el análisis dará cuenta de aspectos violatorios a los principios constitucionales de estos decretos por disponer juicios de valores distintos a los planteados por la constitución Nacional.

#### **2.2.5.5. Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)**

La Ley Orgánica de Administración Pública (Presidente de la República, 2014) constituye en términos kelsenianos, el instrumento jurídico más importante luego de la Constitución Nacional vigente, advirtiendo en su seno los principios de la Administración Pública venezolana y el grado de su organización. Es el referente institucional formal que de manera “ideal” debe manejar cualquier trabajador de la función pública.

Cabe señalar que dicha ley fue recientemente promulgada mediante Decreto con Rango, Valor y Fuerza de ley orgánica nº 6147 el 17 de Noviembre de 2014 por medio del mandato Presidencial de Nicolás Maduro Moros, derogando la del 2008, a razón de incorporar nuevas estructuras administrativas del Estado y hacer sustantiva hincapié sobre el problema del combate a la corrupción<sup>35</sup>.

Anterior a la Ley de 2008, ya había sido derogada la del año 2001 a razón de “maximizar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública, destruyendo las estructuras burocráticas

---

<sup>35</sup> Desde el punto de vista de la estructura de contenido, la misma queda prácticamente igual a la anterior derogada en el año 2008 en la que quedan nuevamente expresadas las vicepresidencias sectoriales en apoyo a la actuación del vicepresidente de la República y el Presidente Ejecutivo, solo se le suma un artículo más a la vez que se reformulan algunos artículos, pero en esencia mantiene la misma orientación, con excepción de la exposición de motivos en la cual incorpora aspectos de carácter axiológico vinculados al proyecto socialista.

y paquidérmicas” (Presidente de la República, 2008) que a juicio de esta exposición, caracterizaron el mal funcionamiento de las instituciones públicas del pasado. Es decir, ha habido una profunda convicción de que las nuevas estructuras formales del Estado podrían ser combatientes de problemáticas que vulneran la actuación del mismo frente a los ciudadanos.

Este instrumento además de la exposición de sus motivos contempla siete títulos que se componen de 174 artículos, con los cuales se aclara la estructura, los principios y los deberes con los cuales la Administración Pública se debe regir. Lo respectivo a su composición integra al Presidente (art. 46), Vicepresidente (art.47), los vice Presidentes sectoriales (art. 49), las autoridades regionales (art. 61), los comisionados presidenciales (art.72), los ministerios, (art.61), los institutos Públicos y Autónomos (art.101), las empresas del Estado (art.108), las fundaciones del Estado (art. 110) y las asociaciones y sociedades civiles del Estado (art. 116), estructura de la cual se extraen criterios para seleccionar a los informantes claves de esta investigación, no exceptuando aquellos que no están estrictamente definidos en el presente decreto, pero que por actuación de la actividad pública representan el Poder Público que si se menciona el artículo 2 ejusdem<sup>36</sup>.

Interesa a efectos de este trabajo, detenernos en la exposición de algunos de los principios que rigen la actuación de la Administración Pública.

LA LOAP, contempla la existencia de 19 principios<sup>37</sup>, entre ellos, se consideran relevante mencionar algunos aspectos iniciando con la función primordial de la Administración Pública expresada en lo siguiente:

“La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social...debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relaciones con ella...además tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y presentaciones pública de acuerdo con las políticas que se dicten” (Presidente de la República, 2014: art. 5)

Agregamos que otro elemento de interés es el referente a la “Responsabilidad de la Administración Pública” presente en su artículo 13 de la mencionada ley que reza lo siguiente:

“La Administración Pública será responsable ante las personas por la gestión de sus respectivos órganos, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de

<sup>36</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública contempla el alcance de aplicación de la misma a los ámbitos del sector Público desde lo siguiente: “Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública, así como a la de los estados, distritos metropolitanos, El Distrito Capital, El Territorio Insular Miranda y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica se aplicarán supletoriamente a los demás órganos y entes del Poder Público” (Asamblea Nacional, 2014 art. 2)

<sup>37</sup> Son declarativos en el artículo 10 ejusdem 19 principios: Economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma...”

Venezuela y la ley sin perjuicio de la responsabilidad de cualquier índole que corresponda a las funcionarias o funcionarios por su actuación” (Presidente de la República, 2014, art 13)

Así mismo cabe mencionar la exposición que se hace en torno la “rendición de cuentas” el cual se presenta como otro principio que atiende el esquema de la Administración Pública venezolana en esta Ley el cual queda asentado y definido en su artículo 14 (Presidencia de la República, 2014)

Vinculado al anterior principio se destaca también aquel referido a la “Simplicidad, transparencia y cercanía organizativa de las personas” el cual establece lo siguiente:

“Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública procurará la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas” Así mismo: “La estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, cercanía y participación de las personas de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio”. (Presidencia de la República, 2014: art. 22)

Adicionalmente a lo anteriormente mencionado, en la LOAP, se presentan algunos otros apoyos que evidencian el interés de recurrir a la transparencia como mecanismo en la gestión, presentes por ejemplo desde los artículos 105 y 112 en los cuales se expone la obligatoriedad en la publicación de documentos constitutivos de las empresas y fundaciones del Estado por medio de las gacetas oficiales.

Así mismo los artículos 7, 142, 143, 159 y 160 también se ve representado el principio de la transparencia en tanto a que están referidos a la obligación por parte de la Administración Pública de brindar con carácter de obligatoriedad la información de sus datos y mecanismos de gestión a la población como parte además del derecho constitucional asentado en la carta magna.

A saber se cita a continuación la exposición del artículo 143 de la LOAP en reflejo de lo anterior dispuesto:

“Todos los órganos y entes de la Administración Pública mantendrán permanentemente actualizado y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los órganos dependientes o entes adscritos, así como guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia” (Presidente de la República, 2014: art143)

Lo que corresponde a la institucionalidad, tal como se evidenció en la sección teórica obedece al uso racional de los recursos en función de la orientación a los objetivos planteados por la organización. Esto se expresa desde la ley mencionada en su artículo 21, pudiéndose citar lo siguiente:

“La dimensión y estructura organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública serán proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados. Las formas organizativas que adopte la administración Pública serán suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización racional de los recursos públicos...” (Presidente de la República, 2014)

Es importante mencionar también, que dentro del marco legal descrito se hace explícito uno de los principios con los cuales se asume la institucionalidad de la Administración Pública en tanto servidora del interés público y no a los intereses personalistas, elementos que van a ser nuevamente reforzados en el la Ley del Estatuto de la Función Pública (Asamblea Nacional, 2000) y el Código de ética de las servidoras y servidores públicos (Consejo Moral Republicano, 2013)

A saber de lo anterior, el artículo 25 declara el principio de la “Lealtad institucional” con el cual los órganos de la administración pública deberán: “1. Respetar el ejercicio legítimo de las respectivas consecuencias; 2. Ponderar en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados; 3. Facilitar la información que le sea solicitada sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias; 4. Prestar la cooperación y asistencia activa que pudieren serles requeridas en el ámbito de sus competencias” (Presidente de la República, 2014)

#### **2.2.5.6. La Ley Plan de la Patria (LPP)**

La Ley Plan de la Patria, constituye otro instrumento Jurídico exponente de principios y orientaciones de la Administración Pública Venezolana, pese a las contradicciones que serán analizadas al finalizar este apartado.

La “Ley Plan de la Patria”<sup>38</sup> (Asamblea Nacional 2013) fue promulgada el 4 de Diciembre de 2013 con la finalidad de hacer exposición y mandamiento legal al plan de desarrollo económico y social de la nación una vez ejercido el nombramiento del electo Presidente de la República Nicolás Maduro Moros<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Es importante mencionar que este plan fue aquel que abanderó el fallecido ex Presidente de la República Hugo Chávez como propuesta para las elecciones presidenciales de 2012. Comicios que resultaron a su favor el 7 de Octubre de 2012, pero que sin embargo, dada la condición avanzada de su enfermedad cancerígena se vio imposibilitado a asumir en el mes de Enero del año siguiente. Las fuerzas del cuadro político, frente a esta coyuntura, más allá del análisis politológico que este pasaje histórico deba referirse, para no mostrar un dilatado proceso de decisión para un candidato del ala chavista, tomaron la fiel referencia del propio ex Presidente Chávez, antes de morir, de elegir a Nicolás Maduro como candidato a la Presidencia. A Moros se le presentó como sinónimo de promesa a dar continuidad con el denominado “Proyecto Chavista Revolucionario”. El 14 de abril de 2013, frente al dirigente opositor Henrique Capriles Radonski, Nicolás Maduro asciende al poder, situación que emplea para reforzar públicamente su adhesión al “mandato” del fallecido líder de la revolución y con él, abanderar el proyecto social y económico “plan de la patria” como propuesta importada al camino de su gestión

<sup>39</sup> En torno a la aprobación de dicho instrumento por la Asamblea Nacional, se generó un debate desatado por parlamentarios opositores y por analistas en materia constitucional, alegando “la inconstitucionalidad de la promulgación de ley del “Plan” debido a la omisión de los procesos de discusión que deben darse en materia a partir de artículo establecido en la constitución nacional el

La Ley, se presenta estructurada fundamentalmente de tres partes. Una donde se refiere a la exposición de motivos para luego expresar el conjunto de objetivos y metas que persigue en distintas áreas las cuales se clasifican a partir de cinco objetivos históricos que comprenden: 1. Defender, expandir y consolidar el bien más preciados que hemos reconquistado después de 200 años: La independencia Nacional” (Asamblea Nacional, 2013: 4); 2. “Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad de nuestro pueblo” (Asamblea Nacional, 2013: 4) . 3. “construir a Venezuela en un país potencia en los social, lo económico y lo político dentro de la Gran potencia naciente de América Latina y el Caribe que garanticen la conformación de una zona de paz de nuestra América” (Asamblea Nacional 2013, 4); 4. “Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo un mundo metacéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria” (Asamblea Nacional, 2013: 4) y Finalmente “Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana” (Asamblea Nacional, 2013: 5).

De lo expuesto, dentro del segundo objetivo histórico el tema del sector público y sus servidores se puntualizan como responsables del propósito de llevar a cabo los anteriores objetivos en la expresión de: “reforzar el funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas como garantía de la asignación de los recursos públicos orientados a la consecución, coordinación y armonización de planes y proyectos a través de la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza” (Asamblea Nacional, 2013: 2.5.6.2)

La Ley Plan de la Patria, incluye en ligera medida una discusión sobre el desarrollo de la Administración Pública a partir de principios asociados a la responsabilidad en la gestión, la efectividad, optimización de procesos, transparencia, participación popular y control, de los cuales haremos un inciso a continuación.

Cabe señalar que, El Plan de la Patria refiere a la “cultura de la responsabilidad en la administración de la justicia” a partir de las políticas de formación y capacitación de jueces, juezas y fiscales públicos (2.5.4.5). La formación también está contemplada en materia de planificación y diseño de políticas públicas para los servidores públicos y los llamados “voceros del poder popular” a partir del numeral 2.5.6.6 del plan mencionado.

---

cual reza que “para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferente, siguiendo las reglas establecidas” (Asamblea Nacional, 2000). La disputa sobre este asunto se centra entonces sobre la inexistencia de una discusión a fondo en el seno del parlamento sobre el mencionado “Plan de la Patria”, el cual de manera plebiscitaria se aprobó en una sola discusión.

Por su parte, la “efectividad” en el mencionado Plan, está atribuida al monitoreo de las actividades efectuadas por las misiones promoviendo la creación del Servicio Nacional de Información de Misiones en el numeral 2.2.2.2.

Se expone también relacionado al anterior principio lo asociado a la optimización de los procesos en materia de definición, formulación ejecución y evaluación en políticas públicas para el caso del numeral 2.5.6.3, la optimización en tecnología en materia identificación, migración y extranjería en su numeral 2.5.5.15 y finalmente en el referido al registro público y de notaría, aspectos que vuelven a encontrarse en el objetivo histórico número dos, lo que refiere a que en gran medida el tema atribuido al sector y gestión pública lo ubicamos en el mencionado objetivo.

Así mismo, la implantación de mecanismos de control y sanción no están exentos en el apartado dirigido a las prácticas de la administración pública en tanto mecanismo de combate a la corrupción en que los mismo puedan incurrir. (2.5.3.1)

El tema de la transparencia se encuentra en el PLAN, asociado al desarrollo de un nuevo sistema cambiario de asignación de divisas (1.3.10.1), al manejo de los fondos públicos en combate a las diversas formas de corrupción, fortaleciendo las instituciones del Estado, mecanismos legales, de sanción penal, administrativa civil y disciplinaria como las lesiones o el manejo inadecuado de los fondos públicos (2.4.1.2) y finalmente dentro del mismo segundo objetivo histórico se prevé acentuar la transparencia a partir del desarrollo de un sistema único que integre la formulación , ejecución y control de los planes y proyectos vinculados con el presupuesto público desde el numeral 2.5.6.4)

Por su parte, y vinculante a la visión de la administración de carácter participativa con la ciudadanía también se expresa en algunos numerales de la mencionada Ley. Los procesos de participación popular desde el Plan son entendidos desde tres grandes dimensiones, en primer lugar desde la dimensión de la intervención en los procesos de producción así entendido como la consolidación de consejo de trabajadores de las unidades productivas, (2.1.4.3) la conformación de bases campesinas para políticas agrícolas (1.4.7.2) y en la conformación de consejos campesinos para la intervención en los planes de producción expuestos en el numeral 1.4.9.1 respectivamente.

Se refuerza el tema de la “participación popular” en lo relativo a la intervención en los mecanismos de control de la gestión pública desde la “interpelación” de la gestión de los servidores públicos (numeral 2.4.2.3), el control y acompañamiento en la gestión de los fondos públicos de los organismos de administración pública y las mismas instancias del poder popular

(2.4.2.2) y el proceso de participación popular en la contraloría social para el manejo de la gestión pública, (2.4.2).

Este carácter interventor de la ciudadanía se cita en las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y control en las misiones (2.2.2.3) así mismo en las mesas comunales del Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas, sistema no definido y legalizado en los instrumentos anteriormente citados.

Una última dimensión asociada a la categoría de participación se establece a partir del protagonismo en las manifestaciones culturales y deportivas agregándose como oportunidad para la construcción del socialismo.

#### **2.2.5.7. Debilidades sustanciales en los principios expuestos en los mecanismos institucionales formales establecidos.**

En los mismos instrumentos jurídicos, que desde el punto de vista jerárquico se advierten como posteriores a la constitución nacional vigente, hay marcas de una orientación político ideológica que lesionan claramente el mandato constitucional con el cual deben todos estar regidos, con lo cual es importante hacer mención al momento de entender las debilidades institucionales de la Administración Pública, y que han sido además impulsadas por los propios legisladores del Estado.

##### **a) El “socialismo” en la L.O.A.P**

La mención a la promoción de “la Ética y Moral Socialista” dentro de la exposición de motivos de la reciente Ley Orgánica de la Administración Pública” (LOAP, 2014) debe ser analizado como un flagelo a las orientaciones democráticas de la carta magna vigente y el total detrimento del esquema institucional que reza en su seno el propio instrumento. Entran en contradicción el articulado de respeto a la pluralidad política expuestos en el artículo 2 constitucional y el deber de todo funcionario público deslindado de toda orientación político partidista expuesta en la Ley del Estatuto de la función Pública (Asamblea Nacional, 2002.)

Adicionalmente a lo anterior expuesto, esta declarativa de ley, en los aspectos indicados, lesiona doblemente la institucionalidad democrática del Estado por haber sido negada al momento de ser planteado referendo consultivo en el año 2007 (Brewer-Carias, 2012)

##### **b) El “socialismo” en la Ley Plan de la Patria**



Es importante mencionar que el mencionado Plan de la Patria (2013), se hace evidente choques importantes al ordenamiento jurídico de la Administración Pública. Esto es, se expone una Plan que pese a que en la exposición de motivos cita los principios de la constitución nacional como documento rector, y que por mandato de la misma debe desprenderse, cita a lo largo de sus objetivos históricos la consolidación de un modelo “socialista, bolivariano y revolucionario” y exhorta a cumplir al tomar en cuenta la formación de los “servidores públicos” y la actuación del “pueblo venezolano”, aspectos que vuelven una vez más contradictorios los acuerdos legitimados por el pueblo Venezolano, inmerso en una legalidad que lo dibuja a partir del Estado Democrático de Derecho y de Justicia expuesto en la Constitución Nacional

Tanto en el primer como en el segundo “objetivo histórico” se declara la necesidad de construcción del socialismo Bolivariano del siglo XXI, referentes de un sesgo ideológico que permea de contracciones frente a la constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) y la Ley Orgánica de Administración Pública (2014), anteriormente analizadas. Éste factor, es indudablemente fundamental al momento de analizar el rol del funcionamiento de la administración pública venezolana desde la visión maneja en este plan.

El concepto de Gestión Pública, el cual puede utilizarse como sinónimo a la Administración Pública de la cual nos referimos, emerge del primer objetivo histórico cuando se establece como “fomento a la consolidación de los espacios de participación popular” (1.5.1.6), aspecto con el cual se le adosa una función vinculante a la promoción del “Gestión Sustentable” y “Gestión Socialista” que no están claramente definidos sino asociados a: la protección de fuentes y reservorios de agua dulce, cuencas hidrográficas, diversidad biológica, mares y océanos (5.2.1) y a la conformación de una institucionalidad socialista (2.1.6) y la plataforma institucional del Estado del nuevo modelo de gestión socialista bolivariano en el 2.5.3, respectivamente, donde es importante detener la lupa analítica para advertir los “sesgos” legalizados que el mismo ordenamiento jurídico contempla para avalar procedimientos administrativos desconocidos por la norma suprema.

Expresiones de lo anterior expuesto pueden referirse a manera de ejemplo en los numerales 2.5.3.1 y 2.5.3.4, siendo relevante citar el que corresponde a éste último estableciendo que para el Plan, será pertinente:

“Ejecutar un proceso de reorganización de la Administración Pública, homologando y dignificando las condiciones de los servidores públicos, de acuerdo a sus roles y competencias, para potenciar y ampliar sus capacidades, con miras a desarrollar el modelo económico productivo socialista” (Asamblea Nacional, 2013: 15)

### **c) Decreto de “Lealtad y Amor al comandante Supremo”**

Si a lo anterior expuesto, le agregamos una “legalidad pública” del componente ideológico con un decreto presidencial de reciente data, el análisis de los instrumentos legales formales se erosiona cada vez más, suponiendo un flagelo a la naturaleza del sistema político venezolano.

Hablamos con lo anterior del decreto nº 541 publicado en gaceta oficial n 40.286 por la gestión del Presidente Maduro, sobre el cual se declara cada 8 de Diciembre el día la “Lealtad y el amor al Comandante Supremo Hugo Chávez” por tanto se exhorta a los entes compositores de la Administración Pública “honrar con acción y pensamiento su herencia y legado universal” (Presidente de la República, 2013: art. 3), aspectos contradictorios nuevamente al norte sugerido por la Administración Pública y a los artículos de ley que apartan la función pública del funcionario a cualquier tipo de apego ideológico partidista.

## **2.2.6 Situación contextual actual de la Institucionalidad de la Administración Pública Venezolana.**

### **2.2.6.1. El proceso político inmediato venezolano. Turbulencias y polarización.**

La relación existente entre la cultura política del funcionario público y la institucionalidad de la Administración Pública venezolana debe analizarse en su contexto si se quiere comprender lo referido a la presencia de conceptos ideológicamente contrarios y no contemplados en la carta magna sustantiva del Estado.

Es por tanto necesario abrir un compás reflexivo del ambiente socio político del país en el cual los funcionarios públicos han estado rodeados y con el cual pueden establecerse referentes al momento de analizar sus apreciaciones sobre la situación actual de la gestión administración pública venezolana.

La institucionalidad de la Administración Pública, se alimenta de las construcciones que sus actores políticos ha trazado alrededor de ella a partir de la promoción de un nuevo código moral e ideológico y de una arquitectura para el ejercicio de las funciones públicas a partir de un modelo empañado de denominaciones como “El modelo bolivariano revolucionario”, “el modelo socialista bolivariano” y actualmente el modelo “socialista, chavista bolivariano”. Modelos que se identifican asumiendo una postura de ruptura significativa al democrático representativo y

significativo de 1958 y señalado fracasado por la crisis del modelo político sustentado en la representación del sistema bipartidista.

Desde el año 1999, comienza un proceso de ruptura, al menos desde el punto de vista legal e ideológico que asume su liderazgo desde una única figura: El ex presidente fallecido, y ex golpista del gobierno democrático de turno de 1992, Hugo Chávez Frías quien con un discurso radicalizante, populista y dirigido a las masas populares pobres, capitaliza el descontento social de un proceso de crisis económica del país profundizado en la década de 1990 propio del agotamiento del modelo modernizador liderado por la representación partidista.

La entrada de un nuevo Liderazgo, distinguido de los representantes de los partidos políticos como Acción Democrática o COPEI, marca significativamente nuevas tildes para el aparato administrativo del Estado, que se redefine desde el impulso de una nueva constitución en el año 1999 y con el cual se intentan justificar nuevas reformas en la arquitectura del Estado<sup>40</sup> profundamente cuestionadas por el sesgo ideológico “socialista” con el cual se intentan ir dando presencia desde las practicas legales vía decreto.

El escenario político actual venezolano, viene representado por un grupo político que se autocataloga “Chavista” declarado públicamente como el grupo leal a las ideas sobrepuestas por el ex Presidente Hugo Chávez, quien pese a todos los contratiempos, una vez ganada las elecciones presidenciales 2012-2019<sup>41</sup>, se vio expulsado el escenario político por una enfermedad cancerígena, no interrumpiéndose en el evento eleccionario subsiguiente a su fallecimiento el ascenso de actores identificados con el mismo proceso político desde la entrada al escenario de gobierno de 1998.

De hecho, la entrada del actual Presidente asumida por Maduro Moros, devenida por las elecciones Presidenciales posterior a la muerte de Chávez, pese a haber sido reconocida por el Consejo Nacional Electoral como “legítima” y democrática<sup>42</sup> estuvo influenciada en gran medida por las señales personalistas que distinguieron la actuación en el poder del ex Presidente a lo

---

<sup>40</sup> En las nuevas reformas del Estado se incluye una arquitectura del poder que le da carácter autónomo al poder Electoral y al Poder Ciudadano y la adjudicación al modelo democrático de carácter “participativo y protagónico”, de lo cual es importante acotar pese a la auto atribución del movimiento político del momento, que fueron conquistas impulsadas dos décadas atrás desde la reflexión referente al nuevo papel del Estado y la Administración Pública frente al ciudadano, ideas que en gran medida se propusieron desde la COPRE.

<sup>41</sup> Llama la atención que los diseños publicitarios de la campaña del presidente Chávez en medio del perverso cáncer diagnosticado en la zona pélvica, fueron precisamente contrarios a esta condición, reforzando imágenes de un político saludable, rejuvenecido, jugando baloncesto y boxeo, aspectos que según analistas como Esteban Gerbasi fueron interpretados como una campaña artificial en pro de generar un ambiente favorable para la popularidad del presidente. (El Nacional, 2012: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120822/aseguran-que-saldra-campana-de-chavez-rejuvenecido>)

<sup>42</sup> Sobre este aspecto la oposición genero toda una discusión en referencia a los resultados electorales que objetaron frente a los generados por el contendor Capriles Rdonksy.

largo de 14 años en el gobierno: una voz declaratoria del propio Chávez señalando el “camino a seguir” y “el candidato” a elegir de avizorarse complicaciones en su estado de salud<sup>43</sup>.

Muchos sectores críticos del gobierno atribuyen el desenvolvimiento de actual de Maduro, carente de una legitimidad de origen que solo puede estar respaldada por los símbolos con los cuales impulsaron su ascenso al gobierno. Desde el momento en que asciende al poder no ha existido momento en los cuales sus intervenciones no dejen de estar empañadas de la utilización de recursos simbólicos vinculados al presidente Chávez, con ello el uso de frases distintivas, los mismos colores, el intento de mostrarse “jovial” y cercano “al pueblo” con los programas de televisión y la cita recurrente a imágenes y cantos de este mandatario.

El hecho es que la figura del Presidente Chávez es un elemento icónico construido a lo largo del proceso político que irrumpe en Venezuela desde 1998, que aun despierta muchos sentimientos de afecto, cariño, amor y respaldo al proceso político que él mismo lideró, y que como ícono, empaña los marcos institucionales democráticos que se utilizan para establecer los acuerdos de funcionamiento y actuación de la Administración Pública.

Este cambio político, ha estado signado por un costo importante en el desempeño de la dinámica política y social del país, puesto que la identidad del movimiento político que hoy sigue en el poder, ha proyectado una imagen mediática de permanente confrontación con aquellos señala como culpables del estado de crisis del país en los años 90, llamados por ellos “la Cuarta República” integrados por partidos políticos tradicionales, empresarios, la misma iglesia, los movimiento intelectuales, discurso que se ha radicalizado en el paso del tiempo<sup>44</sup> y no pareciera desaparecer del espectro político partidista inclaustrado en el “nuevo” gobierno desde el año 2012 una vez asumido el nuevo mandato presidencial, post-Chávez. Es más bien a través del lazo afectivo, protagónico y discursivo del ex presidente Chávez que los

<sup>43</sup> Fue tanto inesperado como clave la última aparición del ex Presidente Chávez en cadena Nacional al anunciar el nombre de Maduro como candidato sucesor a las elecciones Presidenciales, que podían suscitarse si el presidente Chávez retrocedía en la recuperación de su enfermedad. Así expreso el 8 de Diciembre de 2012 en cadena de Radio y Televisión:

“...Si se presentara alguna circunstancia sobrevenida, así dice la constitución...que a mí me inhabilite, óigaseme bien, para continuar al frente de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela bien sea para terminar los pocos días que quedan, ¿cuánto? ¿Un mes? .....y sobre todo para asumir el nuevo período para el cual fue electo por ustedes, por la gran mayoría de ustedes, si algo ocurriera, repito que me inhabilitara de alguna manera, Yo, no solo Nicolás Maduro en esa situación debe concluir como manda la constitución el periodo sino que mi opinión virgen, plena como la luna llena, irrevocable, absoluta, total es que si existe un escenario que obligaría a convocar tomando la constitución de nuevo a elecciones presidenciales ustedes elijan a **Nicolás Maduro como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela**, yo se los pido desde mi corazón es uno de los líderes jóvenes de mayor capacidad para continuar si es que yo no pudiera ....Dios sabe lo que hace, si es que yo no pudiera continuar con su mano firme, con su mirada con su corazón de hombre del pueblo con su don de gente, con su inteligencia, con el reconocimiento internacional que se ha ganado, con su liderazgo al frente de la Presidencia de la República, dirigiendo, junto al pueblo siempre, subordinado a los intereses del pueblo, los destinos de esta patria . Yooo, algunos compañeros me decían que no hacía falta, o han opinado en estas últimas horas decir esto, pero en verdad, yo he podido desde La Habana, decir casi todas las cosas que he dicho en esta media hora casi pero yo creo que lo más importante desde de mi alma, desde mi corazón me dice, me dicta la conciencia .....y en cualquier circunstancia **nosotros debemos garantizar la marcha de la revolución bolivariana....**” (Chávez, 2012)

<sup>44</sup> Motivado por la postura de confrontación de los principales dirigentes de la Empresa petrolera venezolana (PDV) la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) la Federación de Cámaras de Comercio e Industria (FEDECAMARAS) en el paro del año 2002 y 2003, y la posición crítica opositora asumida por medios de comunicación nacional como Venevisión, Radio Caracas Televisión y Globovisión.

representantes políticos al frente de gran parte de la Administración Pública del Estado, siguen haciendo gestión, ejecutan y formulan leyes así como también se dan a la tarea de legitimar acciones lo más vinculantes y parecidas al antiguo mandatario.

A lo largo del desarrollo de los acontecimientos en el escenario político, las voces opositoras que han advertido los signos de violación a la constitución, las apariciones nuevamente de los tintes partidistas en la gestión de gobierno, los signos de personalismo o clientelismo, han mostrado en el escenario público su descontento. Es pertinente mostrar el planteamiento de Hernández (2005) que ya para la finalización del primer periodo de gobierno de Chávez, se manifestaba.

“Para los sectores de la posición –insistiendo en recordar que ésta no es un bloque sino una confluencia de perspectivas ideológicas diversas – ha sido una fuente de rechazo desde antes del inicio del gobierno por las acciones inconstitucionales como el intento del golpe de Estado de 1992 [dado por un sector radical de las Fuerzas Armadas, liderado por Hugo Chávez]<sup>45</sup> y una vez que éste comenzó las prácticas de violencia callejera utilizadas por el sector oficial para amedrentar y castigar a los sectores opositores. También lo han sido los métodos impositivos utilizados por la Asamblea Nacional para aprobar con mayoría simple leyes y decretos de alto interés nacional que en cualquier país requieren de una representatividad mayor; el proyecto explícito y la promoción de invasión de tierras y edificios de propiedad privada; el acoso violento contra periodistas y sedes de medios; y, lo más importante, la suspensión de la autonomía de poderes y el uso de jueces y tribunales como instrumento de persecución e intimidación política, por solo dictar algunos ejemplos” (Hernández, 2005:151) aspectos que no han dejado de estar presentes en la lógica de actuación del gobierno Madurista.

El análisis de las prácticas de los máximos representantes de gobierno a juicio de Hernández (2005) se adecúan a lo que ha denominado “Neoautoritarismo”, en oposición a los márgenes de institucionalidad democrática que la misma carta magna asigna a ser cumplida.

De esta forma define Neoautoritarismo como

“Un modelo político que se propone el control absoluto del poder y la sociedad pero construido no a través del esquema clásico de las dictaduras militares tradicionales de la América Latina sino a través de formas de captura institucional que implican la suspensión del principio básico de autonomía de poderes y el control paulatino según el esquema militar de todas las organizaciones y redes sociales autónomas” (Hernández, 2005:156) pese al reconocimiento público de que el “poder” reside en el pueblo.

Este escenario escogido por los actores político ha teñido el estilo de gestión en la Administración Pública, que es importante recoger, evidenciar y comprender desde los

---

<sup>45</sup> Corchetes añadidos

encuentros que serán generados con los Funcionarios Públicos, porque pudieran aportar las valoraciones construidas alrededor de modelos de Administración Pública bien sea de carácter democrático o de aceptación a los signos autoritarios que se denuncian desde las posturas académicas.

#### **2.2.6.2. El contexto social y económico**

Parte de los elementos que a la luz de esta propuesta de investigación, deben ser analizados corresponde al ambiente de profunda conflictividad social y debilitamiento en los índices económicos productivos del país, aspectos que están en un sentido asociados con el rumbo erosionado de la Administración Pública vigente.

Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, OVCS (2015) los dos últimos años en Venezuela han estado marcados por profundos descontentos en diferentes sectores sociales asociándolo al modelo económico rentista petrolero desgastado, con el cual por cierto se propuso cambiar los principales líderes del proceso político “revolucionario” de 1998. Un proceso de conflictividad que ha venido tejiéndose al quiebre de expectativas de los sectores sociales frente al incumplimiento progresivo de las políticas públicas del gobierno nacional.

Este informe no solo muestra el número de conflictos de calle registrado a lo largo los años sino el objeto del conflicto, dominando principalmente aquellos referidos a la exigencia de derechos “sociales” con los cuales se especifican las demandas en torno a: a la escasez de alimentos, al tema laboral, a la vivienda y servicios básicos en tercer orden, demandas por seguridad ciudadana, rechazo al gobierno y en menos medida a las exigencias educativas.

Esto es en números que solo en enero del año 2015 fueron registradas 518 protestas en el país, 72 protestas por arriba de las registradas para el mismo mes en el año 2014 (OVCS, 2015), situación que se agrava si se le suman los intentos de saqueo que han sido parte de escenario social ante los altos índices de desabastecimiento del país, aspectos que ponen a prueba el alcance de la institución pública para el abordaje en torno a dichos problemas.

Si llevamos la mirada del conflicto social, en años precedentes a partir de la gestión de ex Presidente Chávez, ya el escenario a finales del año 2012 se analizaba como altamente preocupante para el país, identificado además por una cultura de la protesta y conflicto, con miras a radicalizarse tal como en actualidad es evidente. Esto fue avizorado por el análisis de Ponce y Chaguaceda (2013) en la expresión de lo siguiente:

“El de 2012 fue el año con más protestas pacíficas durante la gestión del presidente Chávez, con unas 5 mil 483 según datos reportados por el OVCS9. De estas protestas, más del 70% fueron para exigir reivindicaciones de orden social. Así, la protesta popular se inscribe como un denominador común en la vida de muchos venezolanos y su número se incrementa cada año. La construcción de una cultura de la protesta, como expresión de participación y exigencia de derechos, se consolida progresivamente. Las personas afectas al gobierno – principalmente en los estratos E y D– son los que más protestan en Venezuela, aunque el fenómeno permea todos los espacios y estratos sociales. Una característica clave de las protestas populares es exigir el cumplimiento de promesas y reivindicaciones, rechazando la magra labor de funcionarios públicos e instituciones, pero excluyendo al presidente Chávez de cualquier responsabilidad. Esta expresión popular se puede leer desde tres registros: a) una sociedad que sabe que tiene derechos y los exige de manera pacífica; b) una gestión pública deficiente, que a pesar de los grandes ingresos resultantes de la venta del petróleo, no responde de manera efectiva y oportuna a las demandas de las comunidades; c) personas que más protestan identificadas con el partido de gobierno, rechazando una gestión pública poco eficiente y al mismo tiempo demostrando su simpatía por el presidente Chávez” (Ponce y Chaguaceda, 2013: 57)

A lo anterior cabe destacar con profunda relación los aspectos que desde el punto de vista económico no contribuyen al desenvolvimiento estable de las instituciones político administrativas del país y que de hecho forman parte de cualquier análisis del comportamiento de las instituciones del ámbito público.

La Venezuela de los últimos 15 años ha mostrado indicadores inflacionarios que para la actualidad se miran como temibles, avizorando una contracción económica en todos los sectores. Parte de la explicación de esta situación ha sido motivada por dos razones, políticas económicas concentradas en el mercado petrolero que luego de mantenerse en ingresos por barril superior a los 100\$, en la actualidad no supera a los 60\$ y, una política monetaria de controles cambiarios apuntando a las distorsiones en el mercado que inclusive no se interesa por detectar la entidad financiera del país a cargo de las pulsaciones económicas, como lo es el Banco Central de Venezuela.(Oliveros y Villamizar, 2015)

Desde el estudio de Oliveros y Col (2015):

“El año 2014 cerró con uno de los peores desempeños de la historia, observándose un escenario de estanflación. Por su parte, en 2015 la economía pasará a estar en lo que es conocido en la literatura como recesión estructural. Asimismo el déficit fiscal alcanzará el 16,8% del PIB, y el servicio de la deuda para este año se estima que ronde los US\$10.121 millones (sin tomar en cuenta la amortización de créditos multilaterales)”.

El índice de Precios al consumidor (INCP) que para el cierre del año 2014 estuvo en un 68.5 %, para lo analizado del año 2015 en el estudio cita es de un 130%, cifra más alta el mundo de la inflación con miras a no estabilizarse al cierre del año 2015 (Oliveros y col, 2015) situación que impacta en el poder adquisitivo de los venezolanos al momento de enfrentarse con el consumo de la cesta básica, ubicada actualmente sobre los 30 mil Bolívares lo que es

equivalente a 6 salarios mínimos según el Centro de Documentación y Análisis Social, Cendas (informe21.com, 2015)

El escenario económico se ve más desolador, al ubicar datos referentes al riesgo país (Con el Indicador de Bonos de Mercados Emergentes, EMBI) que frente a otras economías latinoamericanas, se ve totalmente debilitado evadiendo el posible apoyo de entidades financieras internacionales ante un necesario endeudamiento para oxigenar la economía. Esto lo explica Oliveros y col (2015) desde lo siguiente:

“El retraso en la toma de decisiones y la indiferencia económica ocasiona que hoy en día Venezuela sea el país más riesgoso de la región. Sacando a Argentina, que aún sufre las consecuencias de la suspensión de pagos de 2001 (604 pb), y a Ecuador, que como país petrolero también ha sufrido una merma en las exportaciones (840 pb), el índice EMBI+ promedio del resto de los países de América Latina es de apenas 240 pb. Hoy en día, solo Ucrania tiene una brecha de tasas mayor a la de Venezuela, con un índice que se ubica en 3.934 pb” (Oliveros y col, 2015: s/p).

Así mismo agrega que:

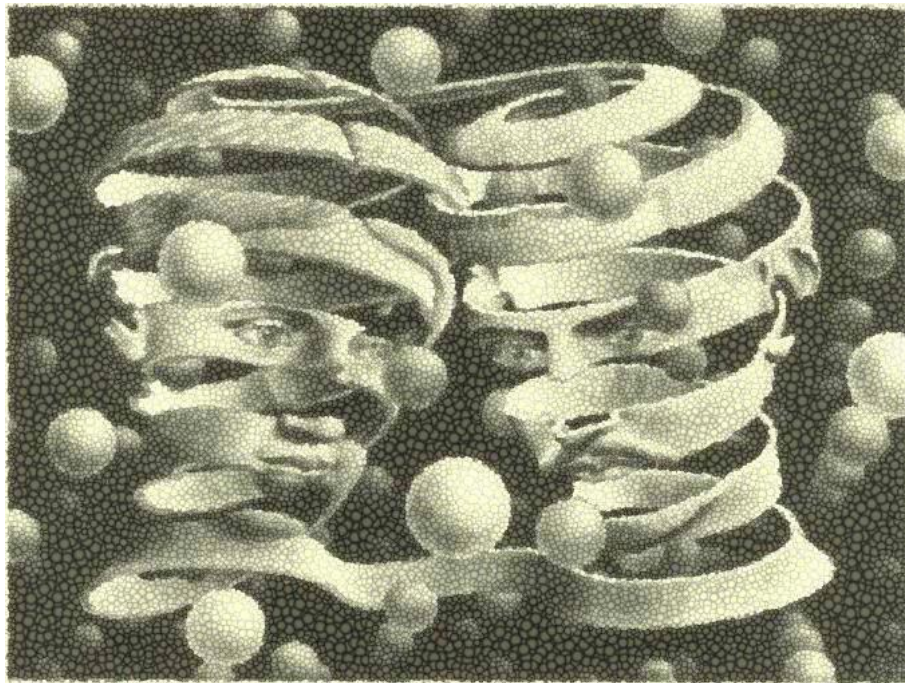
“Para los países latinoamericanos, el promedio del índice EMBI+ para el mes de febrero se ubicó en 532 pb, mientras que para Venezuela el índice promedió 2.776 pb, lo que significa que mientras las emisiones en el resto de la región pagaban intereses de 5,3 puntos porcentuales (pp) por encima de los bonos del Tesoro de EE.UU. en promedio, los bonos venezolanos, pagaban en febrero alrededor de 27,8 pp por encima de los bonos libre de riesgo” (Oliveros y col, 2015:s/p).

Lo anterior alimenta según estos autores la incertidumbre cada vez mayor frente a sectores sociales y económicos empresariales del país haciendo más evidentes las presiones registradas en la primera sección de este apartado como conflictos de tipo social, con los cuales además no parecen inquietar las direcciones de mando desde los discursos de actores en el gobierno más visibles sino más bien dirigir una postura de política comunicacional mediática señalando como culpables a sectores empresariales locales en alianzas con sectores políticos internacionales conjugada con una política de control y persecución política.



# CAPÍTULO III

## MARCO METODOLÓGICO



## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1. VISIÓN EPISTEMOLÓGICA

##### 3.1.1. Enfoque sistémico.

La visión epistémica gnoseológica con la que se nutre la presente investigación está referida a partir del enfoque sistémico de Deutsch (1976) con el cual se explican y comprenden las dinámicas de la realidad sociopolítica a partir del relacionamiento que se tejen entre las unidades presentes del sistema político, el ambiente en el que subsisten y los grados de retroalimentación que posibilitan o restringen los niveles de estabilidad del mismo.

Un sistema desde este enfoque politológico se define como “una colección de unidades o componentes reconocibles que se mantienen unidos y varían juntos, en forma suficientemente regular para poder ser descrita. Los sistemas políticos se componen de unidades políticas y están conectados principalmente por procesos políticos. Podemos tratar de analizar cada sistema y ver cómo funciona, cómo se producen sus resultados y cómo se pueden cambiar” (Deutsch, 1976:230)

De la anterior definición se intenta sustantivamente rescatar “covarianza” (variar juntos) que es posible analizar en los sistemas por el relacionamiento de sus elementos. Así se aclara que:

“la Covarianza significa cambiar juntos. Si una unidad cambia, la otra lo hace también...En la medida en que las unidades parecen variar juntas y que en una investigación más a fondo parecen dotas de cohesión, decimos que son interdependientes y que sus destinos están ligados” (Deutsch, 1976:149)

Sin embargo, a lo anterior también agrega que:

“...la relación de interdependencia puede ser asimétrica; los ingenieros dirían que el acoplamiento- es decir, la transferencia de efectos- de A a B fue fuerte, pero de B a A fue débil o aun insignificante” (Deutsch, 1976:149)

Emplear el análisis sistémico al orden de las situaciones políticas tal como lo refiere Deutsch “puede ayudarnos a entender que las grandes catástrofes de la historia así como de la naturaleza, son propiedades de los sistemas” [de igual forma]<sup>46</sup> “el analista de sistemas políticos emplea su habilidad para entender cuál deba ser la latitud de decisión de un individuo, oficina, organización o gobierno, para que pueda haber una verdadera diferencia en el resultado.

---

<sup>46</sup> Corchetes añadidos

También trata de reconocer cuándo y dónde la fuerza propia de un sistema es tan grande que los funcionarios se convierten en «firmas de trámite» o en «variables dependientes» que significan muy poco para el resultado, porque siempre resulta importante saber si podemos cambiar el resultado de un sistema apelando al juicio de un individuo o sustituyendo un funcionario por otro, o solo cambiando una parte o la mayor parte de la estructura del sistema” (Deutsch, 1976:230)

Esta propuesta de análisis, se caracteriza de tal manera por tomar en cuenta la expresión de los componentes del sistema así como la mirada global que juntos conforman al estar unidos. Es, si se quiere decir una integración micro-macro, que nace sobre todo de la crítica a los análisis fundamentalmente macro y fundamentalmente micro en la ciencia política vigentes para la época en que su texto se escribe. En la expresión de Deutsch (1976) se analizó este aspecto discutiendo los alcances de la micro política y la macro política:

“Los académicos que estudian los procesos en pequeña escala a menudo toman muy poco en cuenta los cambios de gran escala que influyen profundamente en las condiciones fundamentales de todas las cuestiones que estudian, y los estudios de los procesos en gran escala con frecuencia prestan escasa atención a los métodos y resultados de los científicos de la conducta que se ocupan de los procesos en pequeña escala y que pueden modificar profundamente el resultado de los acontecimientos a gran escala” (Deutsch, 1976:162)

Para ilustrar la idea anterior agrega:

“Durante siglos, los líderes políticos han pedido a los individuos que se sacrifiquen por el supuesto bien del Estado, partido o alguna otra organización o causa a gran escala. Por el contrario, raramente han pedido a un Estado que se sacrifique por su pueblo. Y sin embargo es una característica fundamental de las organizaciones humanas que los componentes más pequeños- los individuos- son más complejos y en cierto sentido más importantes que las grandes organizaciones que integran” (Deutsch, 1976:162)

A la luz de lo anteriormente expresado, el problema de la institucionalidad de la Administración Pública Venezolana está asociado con un importante fragmento o componente (en términos deuschianos) del sistema político que aspira en términos formales a generar el funcionamiento de garantías democráticas del Estado, el cual se propone ser palpado desde una de sus unidades de vida, como el la cultura política del funcionario Público en correspondencia con la comprensión del contexto económico, social e histórico del país y las condiciones que internas con las que se enfrenta para operar la dinámica de su funcionamiento a la organización pública a la cual pertenece.

La lógica de comprensión sistémica permite entender que el reflejo de la desatención o eficacia de un sistema, como lo conforma el efecto de la Institucionalidad de la Administración Pública, puede estar en correspondencia con múltiples factores que interrelaciones entre sí, siendo importante atender analíticamente cada una de ellas y establecer juicios de abordaje a los problemas que allí se manifiesten. Porque en dado caso interesa abonar a los propositivos

de la institucionalidad democrática del Estado Venezolano, pese a los esfuerzos inconstitucionales de restarle valor.

Esta investigación no ambiciona analizar en profundidad todos los elementos asociados al funcionamiento del sistema intrínseco en la dinámica de la Administración Pública, más allá de reflexiones complementarias al análisis de los relatos de los funcionarios. Sin embargo, si aspira dejar claro, que la cultura política constituye una unidad del sistema suficientemente importante como para detectar asociaciones de estabilidad o inestabilidad del mismo, al menos incidente. Ya lo planteaba Deutsch (1976) cuando afirmaba “La cultura tiene implicaciones para el comportamiento político...se relaciona con la frecuencia y probabilidad de varias clases de comportamiento político y no con una rígida determinación de las mismas” (Deutsch, 1976:238-239)

Es por tanto que la expresión de la institucionalidad de la Administración Pública del Estado Venezolano, que emiten desde la literatura y recuento de noticias analizado anteriormente, un caótico funcionamiento de sus instituciones para responder a respuestas efectivas en los diferentes temas, sólo podrán ser explicadas a partir de una orientación de la “totalidad” de los elementos y factores involucrados. El tema del contexto político, la crisis económica, la cultura política “viciada” desde el llamado periodo democrático de la IV República, la polarización política y la propia visión constituida de los funcionarios servidores públicos son elementos dignos de análisis para poder abordar la explicación de la situación de manera coherente en tanto que de seguro guardan íntimas relaciones de conexión y reciprocidad

Para este esquema analítico básico planteado, se contemplan elementos del mismo importantes a destacar que pretenden a su vez servir de base para el análisis de los relatos de los funcionarios públicos. A saber, en la lógica sistémica parecida a la de un circuito, la información circulante es sumamente importante para activar los receptores del sistema y por lo tanto las respuestas al ambiente solicitante. Para el caso de nuestro tema objeto de investigación, la Administración Pública funge como receptora de demandas de la sociedad en aras de garantizar servicios y derechos democráticos, canaliza su articulación de intereses gracias al andamiaje institucional formal e informal que ofrece. Dentro del procesamiento de “la información del medio” es importante mencionar que existen unos operantes de la información que son capaces de emitir mensajes a las instancias directivas para alertar o evidenciar situaciones de interés y esto derivarlo como respuestas efectivas o correctivas.

Pero ¿qué sucede cuando dentro del “procesamiento informativo” parte de ese grupo de operadores de información que en este caso llamaremos Funcionarios Públicos, diagnostica

situaciones de “alarma” del sistema que podrían ser escuchadas o no, tomadas en cuenta o no, o simplemente desplazadas por los centros de poder importante?

En la lógica sistema, se construye la estabilidad cuando la información logra fluir con los menores obstáculos posibles y llega a los canalizadores de demandas con las menores interrupciones posibles. Esto logra ser distintivo para los sistemas políticos más inclusivos y democráticos pero no para aquellos que identidades autoritarias o bien, “comunistas”.

Sin adelantarnos a los acontecimientos, lo que quiere evidenciarse aquí es extraer que para efectos del interés del trabajo, elementos del análisis de los sistemas tales como el ciclo de retroalimentación, y con él los procesos de retroalimentación amplificadora y negativa.

Al hablar de los procesos de retroalimentación, Deutsch (1976) refiere:

“lo importante acerca de cualquier sistema de autodirección es esto: sus órganos<sup>47</sup> envían de regreso nueva información referente a los resultados de sus acciones. Esta nueva información se agrega a la que ya existía en el sistema y se emplea para corregir el producto en el nuevo ciclo. Los resultados de este producto corregido se envían de nuevo de regreso, ciclo tras ciclo... Toda búsqueda de metas, todo comportamiento dirigido o controlado, depende de ciclos de retroalimentación.” (Deutsch, 1976:175)

El proceso de flujos informativos de este sistema puede darse con orientaciones de tipo no cambiante (amplificadora) o de tipo alerta para producir los correctivos necesarios en “el camino” (negativa). Esto se aclara en el siguiente apartado: “La retroalimentación amplificadora agrega una señal al comportamiento precedente que dice ““Haz más de los mismo; incrementa el comportamiento”” (:175), con este aspecto Deutsch (1976) analizó que si dichos procesos se amplificaban sin detenerse, los efectos podrían ser contraproducentes para el sistema, dada la magnitud “amplificadora del mismo”.

Seguidamente incorpora la explicación de los procesos de retroalimentación negativa con lo cual expresa:

“en la retroalimentación negativa la señal que informa de los resultados de una acción previa dice: ““Oponete a esa acción; cámbiala o modificala”” La retroalimentación negativa es esencialmente crítica: dice “no” a quienes estuvieron a cargo de una operación precedente. Un sistema de retroalimentación negativa se encuentra en el fondo de todas las situaciones controladas.. El estado final de un sistema es la relación del sistema con su ambiente en que su desequilibrio interior es mínimo. Cuando hay una retroalimentación negativa, siempre que el sistema se aparta de su estado final hay una oposición o inversión de la operación precedente” (Deutsch, 1976:176)

La cultura política del funcionario público, es comprendida desde este esquema de análisis como un flujo informativo importante para activar procesos de retroalimentación al sistema que se teje con las demandas de los ciudadanos. Gran parte de la literatura disponible

<sup>47</sup> El mismo Deutsch refiere “En un gobierno, los órganos son los funcionarios, burócratas, ejercito, marina, administradores del Seguro Social, recaudadores de impuestos, o quienquiera que ejecute servicios para el gobierno” (Deutsch, 1976:174)

empírica para entender el funcionamiento de los sistemas políticos, entre ellos la relevancia o efectividad de la Administración pública ha sido comprendida desde el flujo de información comprendida o incomprendida de los ciudadanos, clientes o usuarios, más no se ha puesto la lupa sobre el flujo de información a “lo interno” de esa caja operativa, con la que los funcionarios tejen y activan dispositivos para dar funcionamiento a ese sistema.

A continuación, los procesos de retroalimentación negativa pueden variar a partir de cuán difuso, directo, rápido o lento sea el mensaje. Esto fue entendido por Deutsch (1974) a partir de “los elementos críticos de la conducción: llamados así “carga”, “retraso”, “adelanto”, “ganancia” con los cuales se sintetiza que al combinar formas de información claras, rápidas, menos difusas, los decisores del sistema político están solo en la capacidad de prever escenarios de acción favorable del sistema sino también aspectos de estabilidad del mismo.

Con lo anterior concluye el autor anteriormente mencionado que:

“los sistemas de retroalimentación negativa son generalmente sistemas de búsqueda de metas. Un sistema de búsqueda de metas que se encuentre en desequilibrio interno tenderá a cambiar; cuando se encuentre en equilibrio tenderá a reposar. Mientras se encuentre en desequilibrio y por lo tanto, cambiando, también es probable que cambie en su relación con el mundo exterior. Si sus nuevas relaciones con el ambiente preservan el equilibrio interno del sistema, los cambios continuarán; el sistema actuará realmente como si siguiera buscando otras relaciones” (Deutsch, 1976:178)

Se introduce con lo anterior expuesto otro de los conceptos idóneos del sistema político, necesario a analizar en este trabajo con el cual se han indicado algunas de sus características en el inicio del apartado. Se trata del “ambiente” que entra como condicionante frente a la toma de decisiones y flujos de información al momento de producirse las interacciones. El ambiente en la actuación de los sistemas puede ser tan indispensable como contraproducente. Con lo anterior se especifica: “Todo sistema de autodirección tiene dos clases de ambientes. El primero es obvio: es el mundo oxígeno al sistema. El segundo debiera ser igualmente evidente, pero a menudo se ignora: el ambiente endógeno del sistema. El mundo interior y sus efectos sobre el desequilibrio del sistema pueden influir decisivamente en lo que haga el sistema.” (Deutsch, 1976:179)

Así mismo el autor mencionado construye la importancia de estos referentes en tanto que: “La existencia de dos ambientes separados, que deben ser tomados en cuenta igualmente por un sistema, tiene un efecto importante sobre la toma de decisiones. Si un sistema pudiera prestar atención exclusivamente a su ambiente externo o al interno, tendría pocas decisiones que tomar probablemente. Las decisiones se vuelven frecuentes e importantes siempre que la información de un tipo de ambiente debe ser comparada con la información del otro” (Deutsch, 1976:179)

La arquitectura de construcción del discurso que aquí se propone, se alimenta pues de la lógica sistémica que indica la necesaria referencia a las unidades del sistema político que impactan el funcionamiento institucional de la Administración Pública Venezolana, y que se relacionan unas con otras generando insumos importantes para su comprensión de su estado actual.

Ahora, bien la comprensión del “estado actual” de las cosas, debe ser comprendida a partir de otra dimensión epistémica que aclararemos a continuación. Qué entendemos por el “estado de las cosas” o el estado de la “realidad”, aspecto necesario para entender el resultado de los análisis de los relatos de los funcionarios públicos.

### **3.1.2. Concepción ontológica de la realidad social.**

En este trabajo coexiste una visión integradora paradigmática. No solo reconocimos las fortalezas del paradigma sistémico para entender el tema aquí planteado sino que además, salvo las excepciones advertidas por los autores del paradigma complejo<sup>48</sup>, es pertinente exponer que se comparte además una visión de la realidad compleja, como insumo necesario para entender las dinámicas “contradictorias” que también son propias del estado de las cosas.

Esta advertencia de entrada al encuentro con los funcionarios públicos, permitirá generar una actitud más abierta y contendora de los efectos del sistema en torno a las dinámicas institucionales, no siempre acordes con las propuestas esperadas desde los marcos legales vigentes.

Se comparte desde luego desde el punto de vista ontológico, una concepción compleja de la realidad, el estado de las cosas y los propios sujetos sustentado esto en tres principios con los que Morín (2004) indica: a) El principio dialógico, b) El principio de recursividad organizacional y el principios hologramático. Lo anterior, dará pie a encauzar el alcance metodológico de nuestra investigación.

Con el principio dialógico se estima que en la existencia de los fenómenos coexisten elementos organizados pero también caóticos. En su expresión: el orden y el desorden: “El orden y desorden son dos enemigos: uno suprime al otro pero, al mismo tiempo, en ciertos casos, colaboran y producen la organización y la complejidad. Los principios dialógico nos

---

<sup>48</sup> Puede profundizarse el nacimiento del paradigma complejo influyente en gran medida por el pensamiento sistemático a partir de Morín (2004) y Martínez (2008) con el cual luego se generan críticas importantes para dar a luz a la concepción compleja.

permite mantener la dualidad en el seno de la unidad. Asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas” (Morín, 2004:106)

Parte de la comprensión de la realidad compleja supone la existencia de un segundo principio llamado la “recursividad organizacional”. Con él, expone Morín (2004) un proceso recursivo es aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que los produce...La sociedad es producida por las interacciones entre individuos, pero la sociedad, una vez producida, retroactúa sobre los individuos y los produce.... Los individuos producen la sociedad que produce a los individuos...somos a la vez productos y productores” (Morín, 2004:107)

A lo anterior se agrega que:

“La idea recursiva es, entonces, una idea que rompe con la idea lineal de causa/efecto, de producto/productor, de estructura/superestructura, porque todo lo que es producido en un ciclo en sí mismo auto-constitutivo, auto-organizador y auto-productor”. (Morín, 2004:107)

El tercer principio que soporta la idea de la realidad compleja, es considerado por Morín (2004) el principio Hologramático con el cual describe que en las “partes” se condensan aspectos del “todo” y el “todo” está representado por sus partes. Aspecto que nos permitirá seleccionar los relatos de los funcionarios como importantes manifestaciones del todo de la Administración Pública, que es a la vez una expresión del sistema político y este del sistema social.

“La idea, entonces, del holograma, trasciende al reduccionismo que no ve más allá que las partes, y al holismo que no ve más que el todo...sabemos muy bien que aquello que adquirimos como conocimiento de las partes reentra sobre el todo. Aquello que aprendemos sobre las cualidades emergentes del todo, todo que no existe sin organización, reentra sobre las partes. Entonces podemos enriquecer al conocimiento de las partes por el todo y del todo por las partes, en un mismo movimiento productor de conocimientos” (Morín, 2004:107)

En el planteamiento epistémico aquí planteado, se comprende por qué para los efectos de esta investigación la realidad no puede ser entendida como una sumatoria de estado de las cosas observables sino aquella que se define en tanto se comprende el entramado de relaciones que construyen los actores sociales con carácter observable a partir de la profundidad de sus cogniciones, apreciaciones, valoraciones y evaluaciones.

El tema de la institucionalidad de la Administración Pública a partir del juicio epistémico aquí planteado no puede entenderse solo desde el estudio contrastativo de la teoría formal de leyes sino también como una dinámica en la que se tejen y se han tejido apreciaciones y formas de encauzar la acción administrativa desde los sujetos involucrados para tal fin. Así como también, es a partir de este juicio epistémico abierto cómo podemos entender la rutinización,



cotidianidades de acción de éstos sujetos para con sus labores dentro de este sistema sin que asombre la combinación de aspectos contradictorios propios de la naturaleza compleja de los mismos pero también de las necesidades de recurrir a estos patrones combinatorios para mostrar un sentido de adaptabilidad ante aquella institución que se expresa con múltiples cortocircuitos.

### **3.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

El nivel de investigación del presente trabajo es descriptivo-analítico en consideración del tiempo de realización de la misma. Con esto, el trabajo emplea la utilización de una serie de recursos teóricos referenciales para contextualizar la problemática de estudio así como el alcance de los conceptos. Así mismo, estos recursos servirán de puente para un proceso de análisis con el que se fusionará el aporte de los informantes claves a manera de ilustrar y comprender el tema del estado de la institucionalidad de la Administración Pública del Estado Venezolano con miras a ser un trabajo que impulse un mayor alcance en posteriores investigaciones.

### **3.3. PROPUESTA METODOLÓGICA**

#### **3.3.1. Enfoque cualitativo Introspectivo Vivencial.**

Para efectos de esta investigación, el análisis sobre la institucionalidad de la Administración Pública, está sustentada en la visibilidad y comprensión de los relatos de los sujetos que hacen vida dentro de la dinámica administrativa del Estado, apoyándose en el importante alcance que muestran los enfoques cualitativos sin menoscabar los aportes que alrededor de esta problemática han abordado otras investigaciones.

Al respecto Martínez (2008) plantea:

“la investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones. De aquí que lo cualitativo (que es el todo integrado) no se opone a lo cuantitativo (que es un solo aspecto), sino que lo implica e integra, especialmente donde sea importante” (Martínez, 2008:136)

Tal como fue esbozado en el capítulo II, son casi inexistentes los trabajos de investigación que responden ante la problemática del funcionamiento de las instituciones democráticas desde los relatos de los actores que se involucran en dichas dinámicas. Los análisis se han desprendido de un enfoque macro-cuantitativo, que ha involucrado la revisión de procesos histórico políticos o bien un muestreo de opiniones y actitudes a partir de actores

protagónicos de la administración pública como parlamentarios, presidentes, alcaldes o gobernadores al contrario de lo que busca esta investigación. El abordaje de este estudio sugiere la vinculación intersubjetiva de esta investigadora con los sujetos de niveles jerárquicos medios y bajos de la Administración Pública.

El tema del abordaje desde los propios sujetos pudiera aportar una visión integradora de perspectivas a la vez que innovadora en los estudios de las ciencias políticas así como el refinamiento de técnicas de investigación cualitativa para dicho fin.

A lo expresado anteriormente, también se le ha denominado enfoques de tipo fenomenológico, dialógico, simbólico interpretativo (Padrón, 2001) pero que en síntesis pueden recogerse con la denominación que expone Padrón (2001) en referencia a los enfoques de tipo introspectivo-vivencial. Con el criterio introspectivo señala:

“...este enfoque se concibe como producto del conocimiento las interpretaciones de los simbolismos socioculturales a través de los cuales los actores de un determinado grupo social abordan la realidad (humana y social, fundamentalmente). Más que interpretación de una realidad externa, el conocimiento es interpretación de una realidad tal como ella aparece en el interior de los espacios de conciencia subjetiva (de ahí el calificativo de Introspectivo). Lejos de ser descubrimiento o invención, en este enfoque el conocimiento es un acto de comprensión. El papel de la ciencia es concebido como mecanismo de transformación y emancipación del ser humano y no como simple mecanismo de control del medio natural y social. Se hace énfasis en la noción de sujeto y de realidad subjetiva, por encima de la noción de objeto o de realidad objetiva” (Padrón. 2001: 4)

Adicionalmente a lo anterior expuesto, el mismo autor hace referencia al tema de lo vivencial a partir de la relación que se teje entre el sujeto investigador y el sujeto involucrado en la situación abordada por la investigación:

“...en este enfoque se tiene la convicción de que la vía más apropiada para acceder al conocimiento es una especie de simbiosis entre el sujeto investigador y su objeto de estudio, una especie de identificación sujeto-objeto, tal que el objeto pase a ser una experiencia vivida, sentida y compartida por el investigador (de ahí el calificativo de Vivencial). El conocimiento se produce en la medida en que el investigador sea capaz de "poner entre paréntesis" todos aquellos factores pre-teóricos e instrumentales que mediatizan la relación sujeto-objeto, de modo que pueda llegar a una captación de la verdadera esencia del objeto, más allá y por encima de sus apariencias de fenómeno (de ahí el calificativo de Fenomenológico y la expresión reducción fenomenológica). Cosas como la interpretación hermenéutica, la convivencia y desarrollo de experiencias socioculturales, los análisis dialécticos, las intervenciones en espacios vivenciales y en situaciones problemáticas reales, los estudios de casos, etc., son aparatos de trabajo altamente preferidos dentro de este enfoque” (Padrón, 2001: 5)

### **3.3.3. La Teoría Fundamentada como una estrategia de análisis.**

Desde el planteamiento de estos autores se propone la construcción de una propuesta de tesis a partir de las categorías emergentes de los relatos y discursos que se obtengan de los

Funcionarios Públicos, no desvinculándonos con esto de los aportes enriquecedores que podamos obtener de la literatura disponible que de seguro permitirá ideas importantes para las conexiones causales que estamos intentando develar.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el proceso de construcción de la teoría fundamentada plantea un ciclo no lineal en donde pueden intervenir intuiciones, interacciones, antecedentes que pueden ir perfilando un planteamiento más sólido de la teoría.

Tal como lo plantea Patton en Strauss y Corbin (2002) en la conformación del análisis sugiere que todo analista debe tener:

- a. Estar abierto a múltiples posibilidades.
- b. Generar una lista de opciones.
- c. Explorar varias posibilidades antes de escoger una
- d. Hacer uso de múltiples formas de expresión tales como el arte, la música y las metáforas para estimular para estimular el pensamiento.
- e. Usar formas no lineales de pensamiento tales como ir hacia atrás y hacia delante y darle vueltas a un tema para lograr una nueva perspectiva.
- f. Divergir de las formas normales de pensamiento y trabajo, también para conseguir una nueva perspectiva.
- g. Confiar en el proceso y no amedrentarse.
- h. No tomar atajos sino ponerle energía y esfuerzo al trabajo. Y finalmente.
- i. Disfrutar mientras se ejecuta. (:14)

#### **3.3.4. Técnica de Investigación**

En función de develar el mundo de vida del funcionario público vinculado a sus nociones sobre lo público, para esta investigación será propicia la utilización de las técnicas de investigación reactivas específicamente la entrevista en profundidad no estructurada.

Schwartz y Jacobs (1995) sostienen que con las entrevistas no estructuradas a diferencia de aquellas estructuradas:

“...se considera que el entrevistador no conoce anticipadamente qué preguntas resulta adecuado presentar, cómo deben ser redactadas de manera que no resulten intimidatorias ni poco claras, qué preguntas se deben incluir o excluir para enterarse mejor acerca del tema que se estudia o qué constituye una respuesta...Las respuestas a estos problemas se considera que surgen de las entrevistas mismas, del contexto social en el cual ocurrieron, y del grado de armonía que el entrevistador pueda establecer durante la entrevista” (Schwartz y Jacobs, 1995: 65)

Con esta técnica, se tiene la intención de ir construyendo una ruta de preguntas y respuestas desde la dinámica que se pueda ir estableciendo con el sujeto investigado sin caer en una pauta intimidatoria o amenazante que pueda más bien frenar las respuestas o la fluidez del entrevistado. Y, es que esta condición es necesaria en el marco del respeto a la técnica y garantía del éxito de acuerdo a los autores mencionados.

La entrevista no estructurada permitiría en gran medida develar con mayor profundidad y riqueza las razones por las cuales los sujetos construyen los conceptos asociados al tema de la administración y política del Estado, viéndose esta conexión con la narrativa de sus experiencias de vida desde el momento en que se insertan en la discusión de lo social y político, aspectos que difícilmente podrían consolidarse con las entrevistas de tipo cerradas o estructuradas.

Cualquier tema “dado” o “sugerido” por el sujeto entrevistado podría ser un insumo valioso para construir un argumento hipotético sobre la forma en que los funcionarios servidores se integran y construyen su concepción de Estado. Así como también, cualquier insumo aportado puede tener grandes vinculaciones con las debilidades institucionales que se perciben desde la ciudadanía en torno al funcionamiento del Estado y sus instituciones.

### **3.3.5. Técnica de análisis de datos**

La técnica de análisis de los datos, será establecida a partir del uso del programa computarizado Atlas ti. Versión 6.0.15 con el mismo se organizan todos los relatos de los informantes clave, y en la medida en que se van generando las lecturas e implementando el análisis hermenéutico, el programa permite la generación de categorías de análisis las cuales relacionan el criterio con el contenido expuesto por el informante.

La categoría emergente de este análisis sirve a los fines de las consideraciones de tipo comprensivo y explicativo de la totalidad del fenómeno. Por lo general, una vez extraídas se relacionan con fragmentos de textos de otro informante y luego se teoriza dado el peso de su regularidad.

### **3.3.6. Proceso de Construcción de la Información con los sujetos de la investigación**

En un contexto donde los temas “políticos” son interpretados con recelo, donde la polarización y el conflicto parecieran ser parte de las identidades públicas en los ámbitos de nuestras instituciones, generar un proceso diálogo con los funcionarios públicos fue una tarea complicada porque además se suma la no pertenencia por parte de mi persona a la “comunidad” de funcionarios públicos no vinculante con el ámbito educativo universitario. No conformaba parte ni de su cotidianidad y mucho menos conformaba aquella persona que les proporcionara un sentido de confianza para conversar sobre de sus dinámicas. De tal manera que parte del proceso de construcción de la información es precisamente el proceso de generar una estrategia para penetrar en un mundo “desconocido” en vivencias tratando con esto de desarrollar niveles de confianza lo suficientemente aceptables como para proyectar algún tipo de entrevista con dichos sujetos.

### **3.3.6.1. Los desaciertos “clave” para la construcción de estrategias de abordaje.**

Debo comenzar describiendo los desaciertos de este proceso, porque son éstos los que me llevaron a reafirmar que la institución misma como cuerpo, como organización formal no podría ser una vía de acceso a mis entrevistados y mucho menos los ambientes donde los funcionarios se sintieran observados o escuchados por sus propios colegas.

Esta investigación inicia en un tiempo muy prematuro si quiera antes de comenzar a redactar las líneas de lo que sería un planteamiento de investigación con un proceso de acercamiento con los sujetos de investigación, cual convicción en la estrategia inductiva como mecanismo de apoyo para construir y dialogar con la información. En este sentido, se comienzan a construir lo que he llamado desaciertos. El primero de ellos fue dado el 1 de Agosto de 2013, día en el que me dirigí a la oficina Desarrollo Social de la Gobernación del Estado Zulia, solicitando desde mi investidura como investigadora de LUZ “pequeñas pasantías” que develaban el interés por realizar una observación participante con los funcionarios públicos.

Fue explícita en la comunicación presentada (adjunta en los anexos de este trabajo) la intención de buscar acercamientos directos con los funcionarios públicos en aras de entender la “dinámica” actual de la administración pública como parte de una “nueva” estrategia cualitativa aún no incorporada en los estudios locales sobre Administración Pública.

La funcionaria encargada en ese entonces del departamento de Recursos Humanos, sirvió como puente fundamental para escucharme en mi inquietud y aspiración. Con respuestas bastantes receptivas me despidió de la oficina y decretóse la muerte de dicha iniciativa. Jamás

hubo una respuesta. No era extraño de esperar. La vía institucional formal no podría ser nunca la estrategia de acercamiento a los funcionarios.

Un segundo desacierto lo encontré en la negativa de seguir participando en el proceso de realización de la entrevista con un joven fiscal del Ministerio Público. El vínculo fue logrado gracias a un colega universitario. Y sin embargo fue una entrevista que se desarrolló con un gran contenido de “maquillaje”. El desacierto está en el nivel de contaminación descubierto en la entrevista cuando con signos de terror el joven fiscal se da cuenta de que la entrevista además de ser grabada, se propone ir más allá de las funciones que éste desempeña en su oficina y pretende abordar situaciones “no tan cómodas” desde su dinámica de trabajo.

Hubo expresiones “no verbales” que transmitieron mucha más información que con la que felizmente se iniciaron las primeras líneas de la entrevista. Señas corporales con los ojos y las manos de apagar la grabadora y volverla a encender, fueron protagonistas del momento. Se pudo interpretar rápidamente que el fiscal descubriría que existía un clima de “presión” al estar rodeado de sus propios compañeros de trabajos, entre ellos una fiscal de mayor jerarquía. Finalizado este intento, hubo más ruido que silencio. Este candidato manifestó estar dispuesto a dialogar en un espacio ajeno al su lugar de trabajo y aún más aceptar el seudónimo que le sería cedido para respetar y resguardar su identidad. Luego de múltiples intentos por generar los nuevos encuentros, jamás se accedió a retomar la entrevista. Todas estas micro situaciones darían mayor lucidez a la conformación de la estrategia definitiva de producción de la información.

Un tercer desacierto fue justo al momento de intentar iniciar el proceso de entrevista con un funcionario policía de la Gobernación del Estado Zulia. También fue logrado el enlace gracias al mismo colega universitario funcionario público con el que pude hacer el acercamiento con el fiscal. Éste también recibió el proyecto de grato interés y sin embargo, cuando se percata de que la entrevista tendría que ser grabada, su interés por colaborar se detiene ferozmente. Su célebre frase fue “no estoy dispuesto a arriesgarme”. Se repite nuevamente un hermetismo que en ese momento, era difícil de interpretar a la luz de los pocos datos, pero que era sencillamente un dato de la realidad subjetiva que estaba generando alertas importantes para hacer lecturas de lo que hoy los funcionarios públicos están viviendo desde su cotidianidad.

### **3.3.6.2. Los encuentros asertivos**

La vía más expedita y más exitosa para lograr el encuentro con los funcionarios fue “el vínculo afectivo” directo e indirecto y “a solas”; no podría haber otra forma. El hermetismo con

el cual los funcionarios conviven con su realidad está ya “institucionalizado” y había que recurrir a un plan “B”

Tuve la gran ventaja de mantener relaciones de amistad con personas que decidieron hacer carrera en el ámbito de la Administración Pública (vínculo afectivo directo). Lo catalogo como ventajoso porque tres de ellos se convirtieron no solo en protagonistas de estos relatos sino que además pudieron ser el vehículo con el cuál contactaría a los nuevos 4 funcionarios públicos (vínculos afectivos indirectos). Ser “del medio” era la única ventana posible para indagar en las subjetividades de los mismos.

Por supuesto, debe aclararse que para lograr la aceptación de todos estos sujetos, fue imprescindible generar un proceso de explicación previo del proyecto de investigación, las intenciones reales y las aspiraciones con las cuales se quería involucrarles, fundamentos con los cuáles es necesario trabajar en el ámbito cualitativo. Los sujetos deben estar conscientes, y dispuestos a ser parte del proceso de construcción de la información sin que sientan que dicha relación sea de carácter obligante (Martínez, 2012), ello supone más riesgos que aciertos en toda investigación de esta naturaleza.

De esta forma fueron 7 las entrevistas realizadas a partir del diseño de una “guía de entrevista” expuesta en los anexos de este informe, que se caracterizó con la incorporación de tips disparadores de temáticas con el cuál los funcionarios desarrollarían sus ideas y agregarían muchas más tomadas en cuenta en el proceso de análisis de la información.

El periodo de realización de las entrevistas estaba sujeto a la disponibilidad del entrevistado, que por lo general se encuentra en una dinámica de trabajo lo suficientemente absorbente como para no pensar en otra cosa, aspecto que agregaba mayor complejidad a la misma. Y sin embargo, las entrevistas logradas fueron generadas entre el mes de Octubre de 2014 y el mes de Julio de 2015. Dos de ellas con realización de una sesión de trabajo adicional por considerarse incompletas frente a las nuevas inquietudes que surgirían una vez escuchadas la primera sesión.

Los espacios de realización de las entrevistas fueron un tanto diversos. Dependía nuevamente de los niveles de ocupaciones de los funcionarios. Dos de las entrevistas fueron realizadas en los espacios donde están ubicados los lugares de trabajo de los funcionarios, en las instituciones públicas, pudiéndose abordar las entrevistas bajo los parámetros que se requerían para que la grabación fuera válida: 1. Que fuera un espacio cerrado y suficientemente cómodo como para encontrarnos. 2. Que dentro del espacio no estuviera ninguna persona y

menos aún colega de trabajo que pudiera generar algún tipo de intimidación. 3. Que no hubieran cámaras de seguridad visibles.

Un segundo espacio para la realización de las entrevistas fue en el Barrio Puntica de Piedra de la Parroquia Coquivacoa, sector de residencia de una de las funcionarias amiga y de otros dos más contactados por la primera por tener relaciones de amistad. El escenario de grabación fue logrado en dos oportunidades gracias a la apertura de la funcionaria conocida dentro de uno de los cuartos de su casa. El enlace con los otros dos funcionarios contactados por la misma fue logrado por estar de “días” libre en el trabajo.

Un tercer espacio fue concebido dentro de uno de los cubículos del Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, centro al cual estoy adscrita como investigadora y donde fue propicio conversar en un ambiente sin ningún tipo de restricciones, con los criterios de privacidad comentados en las líneas precedentes y sin ningún tipo de interrupciones por parte del personal. Allí fueron efectuadas tres entrevistas. Una primera sesión de trabajo con una funcionaria de la gobernación del Estado Zulia, y las dos únicas sesiones con funcionarios adscritos al Ministerio de Relaciones Exteriores.

El desarrollo de las entrevistas fue efectuado sin ningún tipo de inconvenientes, exceptuando la entrada de algunas llamadas que los funcionarios tuvieron en el momento, así como la breve interrupción de compañeros de trabajo en aquellas que se realizaron en los espacios de trabajo. Esto no menoscabó la calidad de la información dada la salida inmediata de éstos colegas una vez intercambiada la información con el entrevistado. La incorporación necesaria de un seudónimo para cada uno de los entrevistados fue efectuado no solo por ética de la investigación sino porque además fue una condición solicitada por los mismos entrevistados para acceder al proceso de entrevistas, con excepción de un solo funcionario, dispuesto a revelar su nombre sin inconvenientes pero que sin embargo, decidí omitir su exigencia privilegiando el criterio ético de resguardo a la integridad moral de todos los sujetos.

Una síntesis del número de funcionarios entrevistados, seudónimos, sexo, edades, entidades adscritas y fecha en la que se realizaron las sesiones de trabajo está presentado en el siguiente cuadro:

	Seudónimo	Dependencia a la cual están adscritos en la actualidad	Edad	Tiempo de experiencia en el	Sesiones realizadas	Duración de la entrevista



				ámbito Público.		
1	María	Secretaría de Desarrollo Social, Gobernación del Estado Zulia	45	18	Primera Sesión: 23-10-2014	45 min.
					Segunda Sesión: 23-02-2015	1h:10min
2	Samuel	Secretaría de Infraestructura, Gobernación del Estado Zulia	36	10	Primera Sesión: 13-03-2015	1h: 20 min.
					Segunda Sesión: 21-07-2015	1h.20min
3	Pedro	Cuerpo de Policía del Estado Zulia, Gobernación del Estado Zulia.	27	6	Única Sesión: 7-04-2015	30 min.
4	Julio	Cuerpo de Policía del Estado Zulia, Gobernación del Estado Zulia	26	5	Única Sesión: 7-04-2015	42min.
5	Paola	Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Poder Popular para las relaciones Exteriores.	33	5	Única Sesión: 25-05-2015	45 min.
6	Alberto	Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Poder Popular para las relaciones Exteriores.	50	20	Única Sesión	25-06-2015
7	Patricia	Secretaría de Educación, Gobernación del Estado Zulia.	40	16	Única Sesión	30-07-2015
Cuadro No. 1 Síntesis de sujetos entrevistados						

### 3.3.6.3. Transcripción de la Información y Levantamiento de categorías emergentes.

Finalizado cada encuentro, se procedió a transcribir el resultado de la grabación para poder realizar el análisis de la información. Dicho análisis sería abordado de manera continua y no a la espera de la finalización de todos las entrevistas tal y como se plantea en la estrategia de análisis escogida de la Teoría Fundamentada (Hernández, 2014). Esto es: finalizada cada transcripción se fueron estableciendo desde el inicio relaciones entre procesos de teorización que se complementarían con posteriores entrevistas.

Dicho proceso de análisis fue apoyado con una herramienta software utilizada para el análisis de datos cualitativo denominada Atlas Ti No. 6.0.15 con el cual se podría ir generando un proceso de organización de la información a través de los comandos “*P-docs*” y “*Assig primary documents*” categorización de cada uno de los relatos de los sujetos con los comandos

*“codes”* y *“create a new ítem”* y creación de ideas analíticas primarias con la utilización de los *“memos”* a partir de los comandos: *“memos”* y *“create a new ítem”*. Cumplido estos pasos, las categorías brutas fueron inicialmente 370 códigos que fueron puliéndose en una primera fase para homologar ideas que estaban presentes en códigos colocados con otra denominación a partir de la lectura generalizada de cortes de relatos con categorías arrojadas por el comando: *“Codes”* más *“out puts”* y finalmente *“all code with coutation”* junto con el comando: *“file and run”*.

Hubo un refinamiento de categorías emergentes con el cual la lista queda levemente reducida a 366 categorías pero que luego fueron subclasificadas en *“familias”* en aras de ir generando las relaciones y asociaciones de categorías para la comprensión global del fenómeno de la Administración Pública que presentamos a partir de un diagnóstico crítico en la siguiente sección.

### 3.4. GUÍA DE ENTREVISTA, NO ESTRUCTURADA.

<b>GUÍA DE ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD CON FUNCIONARIOS PÚBLICOS</b>	
Experiencia en la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Inmersión en la Administración Pública:</i></li> <li>2. Años de experiencia</li> <li>3. Área de Trabajo</li> <li>4. Motivos por los cuáles se inserta en el trabajo.</li> <li>5. Forma de inserción laboral</li> </ol>
Objetos Políticos Se pregunta: Estado Actual (cognición) Valoración Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Administración Pública</li> <li>7. Partidos Políticos</li> <li>8. Democracia</li> <li>9. Burocracia</li> <li>10. Estado</li> <li>11. Política</li> </ol>
Agentes de Socialización interventores	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. <i>Formación Académica Institucional</i></li> <li>13. Experiencia de formación en la escuela, Universidad U Otros institutos.</li> <li>14. Experiencias Familiares significativas</li> <li>15. Experiencias con Amistades significativas</li> <li>16. Medios de Comunicación e Información</li> <li>17. Relacionamiento con Partidos Políticos y ONG'S</li> <li>18. Relacionamiento con compañeros de Trabajo</li> </ol>
El funcionario dentro de la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>19. Grado de satisfacción con el trabajo: Por las actividades que cumple, Por la remuneración que recibe o Por el relacionamiento con amigos.</li> </ol>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>20. Experiencias significativas en el mundo laboral de la Administración Pública</li> <li>21. Experiencias negativas en la Administración Pública: Coacción y Violencia Política dentro del lugar de trabajo</li> <li>22. Rol del funcionario público</li> <li>23. Contribución a la labor dentro del Sistema de la Administración Pública.</li> </ol>

	24. El Papel del Funcionario Público.
	25. Conocimiento sobre los instrumentos legales que rigen la actuación del funcionario público.
Visualización de las condiciones del país y su relación con la Administración Pública	26. Estado Actual del país 27. Agentes promotores de la estabilidad del país 28. Agentes promotores de la inestabilidad del país. 29. El futuro de la Administración Pública 30. La cuarta República. 31. El Socialismo del Siglo XXI.
Cambios en la Administración Pública	32. Cambios favorables a partir del inicio de una nueva gestión gubernamental. 33. Cambios desfavorables
Cuadro No. 2: Guía de Entrevista No estructurada.	

# CAPÍTULO IV

## ANÁLISIS DE LAS VIVENCIAS INTERSUBJETIVAS



## CAPITULO IV

### 4. ANÁLISIS DE LAS VIVENCIAS INTERSUBJETIVAS

Este trabajo se ha planteado como objetivo fundamental analizar los rasgos de la cultura política del Funcionario Público del Estado Venezolano en función de los elementos institucionales de la Administración Pública. Para ello, es fundamental presentar en el inicio de éste análisis la ilustración de la manera en que los sujetos de esta investigación han construido la imagen del estado actual de la dinámica administrativa, diagnóstico con el cuál se concatena necesariamente sus propias evaluaciones y valoraciones con la interpretación que aporta mi persona a la luz de la proyección democrática que aspira tener la administración pública desde el seno de su creación formal.

#### 4.1. La imagen de la Administración Pública Venezolana en la actualidad.

En este sentido, el primer hallazgo importante en este proceso de interacción y diálogo con los siete sujetos entrevistados está en la manera en que dieron sello a lo que consideran es el desempeño de la actual Administración Pública. A nivel general hay un diagnóstico bastante crítico de la misma. Si bien es cierto no es expresado con la misma intensidad por parte de todos los funcionarios, el cúmulo de adjetivos propuestos para describir dicha situación se condensa en su débil capacidad para responder eficientemente ante las exigencias de la ciudadanía, en la importante distancia que existe entre la “oferta” propuesta y los niveles de pauperización económica y social que se perciben dentro de su cotidianidad que incluye experiencias personales y vinculantes a familiares y amigos.

En la medida en que el sujeto es consciente de limitaciones para el acceso a circunstancias que le proporcionen una mejor calidad de vida, cita a la Administración Pública como agente con una altísima cuota de responsabilidad ante dicha situación.

Lo anterior se soporta sobre la fuerza que condensan la construcción ontológica de la Administración Pública y la construcción ontológica del Funcionario Público. Esto es: Al saldo de un diagnóstico que se percibe como “Enfrentada a múltiples retos”, “mal”, “caótico”, “no la veo bien” se resguarda la idea de percibir a la Administración Pública como mecanismo garante de proporcionar con eficiencia y eficacia la gestión de los servicios sociales, económicos, culturales y político ante la ciudadanía.

Algunas expresiones en torno a lo señalado pueden citarse a continuación:

*“...para diagnosticarlo diría que esta caramba bastante grave pues, grave en el sentido de que este las funciones están las funciones que él cumple están tan distraídas de la atención de quienes inicialmente toman las decisiones ya se trate del, del o ya me estoy refiriendo más al gobernante el, el Presidente, el Gobernador, el Alcalde quien lo esté llevando a cabo o quien lleve la cabeza toma las decisiones en el sentido en que primero nos distraemos yo creo que específicamente diríamos en la dimensión político electoral. Generalmente confundimos política social que es lo que nosotros deberíamos desarrollar con política electoral entonces establecemos prioridades y rechazamos prioridades también basándonos en esa dimensión en la político-electoral: - ¿Con quién militas? Como si fuera interesante para nosotros que trabajamos con dinero de toda la sociedad con el dinero que nos dan los contribuyentes, que pagamos todos porque hasta nosotros internamente nosotros cancelamos nuestros servicios, existen instituciones donde exoneran del pago de estos servicios públicos a los funcionarios que trabajan en ella que laboran en ella. No es el caso nuestro porque ni siquiera aquí se reciben beneficios de lo aquí de lo que aquí mismo se produce están como que estamos exentos de buscar. Hay personas que si lo han recibido pero lo han manejado con la política electoral, con el partido que este de turno en el gobierno, entonces por eso a eso me refiero que muchas de nuestras funciones de nuestro deber ser esta distraído en esa dimensión. El otro está referido a la parte de que los gobernantes no, no están lo suficientemente capacitados y en esto sonare tecnócrata pero considero que nosotros ya estamos nosotros la sociedad venezolana ya deberíamos estar a la altura de las demás sociedades o los demás países con los de nuestro alrededor de, de los países vecinos que vemos que ya están tratando otros problemas y que nosotros más bien nos estamos involucrando en los básicos, es como si hiciéramos un salto hacia atrás no se entonces tenemos problemas sanitarios que habían cubierto gobiernos anteriores entonces ¿ En qué parte o dónde se nos está hiendo el dinero? Bueno, parte yo lo achaco al nivel formativo del mismo gobernante y obviamente él no está llevando a su nivel educativo como él entiende las cosas eso es uno de los problemas que, que tenemos tratamos muy mal los problemas no lo hacemos con la planificación adecuada y allí es donde también está muy pasivo...”<sup>49</sup>*

*“...Entonces evidentemente la Administración Pública tiene grandes retos estamos en una era que todo está globalizado, donde los sistemas de comunicación son accesibles prácticamente a todo el mundo ok? Tu puedes tener una comunicación con un alto funcionario a través de un twitter, por un correo electrónico ok? Cosa que eso antes no era así tan factible, este, tenías que ir a Caracas, tenías que ir a la gobernación, esperar a lo que se bajara del vehículo, tantas cosas. Ok?...Ahora no, ahora eso es muy sensible, tu envías tantos Twitter y ahora eso es monitoreado por salas situacionales y puedes tener respuesta. Pueden hacer llegar una llamada telefónica del gobernante si hay algunos gobernantes que practican eso. Entonces ciertamente estamos en una nueva era, estamos en otros tiempos, distintos que los funcionarios públicos deben capacitar. De hecho yo estoy convencida de que el, el mayor reto que tiene funcionario público es la capacitación, luego de su grado normal universitario es la capacitación y la formación para hacer un mejor funcionario, aquellos que realmente quieran hacer carrera. Ya los que tienen más de veinte años de carrera y prácticamente este están bajo el mismo esquema desde que iniciaron entonces siempre eh yo estoy convencida y esperanzada de que eso puede cambiar. Y va a cambiar en la medida de que los nuevos gerentes que ocupen un cargo y liderazgo tengamos la labor de abrir esas puertas a esas personas para que las cosas mejoren.”<sup>50</sup>*

*“...me apasiona lo que yo hago pero que tú sabes que no todo es perfecto en el ámbito en donde yo me desenvuelvo por ser joven y tener.. no soy tan joven de edad pero por la apariencia, es difícil que te tomen en serio, es difícil tratar con las fuerzas...los cuerpos policiales tratar con los cuerpos de seguridad por ser mujer y verme tan joven. Eso me ha costado. En segundo lugar, yo soy una persona me gusta la iniciativa. Me gusta tomar la iniciativa. Me gusta romper con tantos estándares y tantos patrones que lo que hacen es perder el tiempo. Sobre todo yo trabajo con población vulnerable. Entonces la persona son tiempo, tiempo y tiempo esperando una respuesta que no llega por pura burocracia. ¿Sabes? Vueltas y vueltas. O sea yo soy una persona, me gusta ir al grano, voy rápido y no*

<sup>49</sup> Samuel, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>50</sup> Patricia, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

*tengo que estar preguntando nada porque yo tengo la experiencia para decidir y me gusta.. no me gusta la burocracia el proceso que no le veo finalidad porque no tiene finalidad.*<sup>51</sup>

En lo anterior, se interpreta desde luego una construcción ontológica del papel que ellos como Funcionarios Públicos, juegan al frente de dichas instituciones a la vez de que construyen un perfil ontológico de la propia Administración Pública. De tal manera que La Administración Pública se sirve de los Funcionarios Públicos para garantizar el desarrollo de objetivos para el bienestar social por tanto en ellos se denota un deber de proporcionar un proceso de comunicación asertiva y en algunos casos hasta de *confidente* a los demandantes pese a las dificultades frente al alcance de los objetivos propuestos.

*“...El administrador: - Mira allá te busca alguien que.... No se creo que es un beneficiario una persona o sea atendelo vos porque total vos soys sociólogo. O yo escucho que se lo dicen también al trabajador social, total vos soys de ..Yo se los he dicho en algunas oportunidades y creo que también me he vuelto corrupto en la parte o sea de que he desviado mi disciplina ok. En decirle: ¿ Y vos por qué no lo podéis atender? Porque si a eso nos vamos como esencia de funcionario público....Entrevistadora: Esta el servicio... Samuel...A vos te pagan por lo que dice en sentido contrario a la gente, - A mí no me paga el Estado por estate atendiendo a vos. A vos te paga el Estado pa atender si seais vos, sea el Presidente de la institución, sea que se trate del que el presidente es economista, ingeniero médico, abogado. He trabajado con todos ellos y he visto que algunos sí se comprometen en atender a las personas. No hay una profesión específica dentro del sector público que te indique que vos tenéis que trabajar bajo una ocupación que es algo muy diferente. Entonces es, es uno de los conmigo de mi día a día de mi cotidianidad, de lo que está dentro de mi cotidianidad...”*<sup>52</sup>

*“...Así está la parte de la actitud del funcionario al servicio .. un funcionario tiene que ser un servidor público porque ese es nuestro objetivo, somos empleados para atender un servicio en cada uno de las áreas para atender a la población, para darle respuesta a cualquier persona, no ciudadanos porque aquí hay muchos extranjeros que no está legal.... Tienen un beneficio, sino todo habitante en el territorio, verdad?”*<sup>53</sup>

Acompañado de lo anterior, en cuanto a la construcción ontológica de la Administración Pública, ésta se visualiza como vaso conductor ejemplar en relación incluso de los niveles de estabilidad de una colectividad. La Administración Pública, se cataloga como responsable de garantizar bienes tanto materiales como inmateriales: Una oferta de bienes concretos y fundamentalmente básicos como: seguridad, alimentación, hogar así como aquella que tiene la obligación de brindar un canal de comunicación asertiva frente al ciudadano, por tanto es con estas dos construcciones ontológicas la del funcionario público y la de la propia Administración Pública es que puede entenderse la visualización de los estados de crisis de la institución administrativa.

*“...Bueno como Administración Pública manejo prácticamente es un representante directo del Estado de cómo el Estado funciona a través de la administración de lo que es el gobierno, de lo que son sus instituciones, entonces por eso digo que nosotros como funcionarios de la Administración Pública*

<sup>51</sup> Paola, Funcionario Público adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>52</sup> Entrevista a Samuel, Funcionario Público adscrito a la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>53</sup> Entrevista a Alberto, Funcionario Público adscrito al Ministerio del Poder Popular para las relaciones Exteriores.



*somos representantes del Estado en este sentido es importante que cada uno de nosotros lo supiéramos; porque tenemos una responsabilidad de hecho la misma ley dice que ante cualquier omisión o falla nosotros estamos penados civil este administrativamente y creo que allí va otra cosa mas no recuerdo..”<sup>54</sup>*

*“...yo se lo definiría o iniciaría una definición, así como un sistema de actividades de funciones que realizamos regulado por el Estado para el beneficio de la comunidad o de la sociedad”<sup>55</sup>*

De manera que la actividad de la Administración Pública y la del funcionario público deben ser coherentes con el ejercicio de una función inclusiva, plural en beneficio de la ciudadanía y garante y estimuladora de procesos que apunten hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, cual manifestación se emparenta con la que nuestro marco legal constitucional vigente advierte incorporándole el peso sustantivo que se tiene ante la habilidad de ser accesible, permitir escuchar al solicitante y dialogar con él.

#### 4.2. EL “Desdoblamiento”

Una de los rasgos fundamentales del análisis de la teoría de la cultura política planteada por Almond y Verba (1992) es develar el papel del propio sujeto entrevistado frente a la situación que diagnostica. Ejercicio que se hace indispensable además por ser los actores del proceso administrativo público quienes hablan en este momento y quienes son ahora los críticos del proceso de deterioro de la institución administrativa

En este punto surge un rasgo interesante a ser mencionado en estas líneas. Si bien es cierto que se construye un diagnostico desfavorable del tema del funcionamiento de la Administración Pública, la acción del Funcionario Público es *desdoblarse* de la responsabilidad de dicha circunstancia. Hay un deterioro importante en la forma de operar en la Administración Pública de la cual él no se siente directamente responsable sino que más bien acude a la construcción de lo que he llamado un salvo conducto temporal: la asignación de responsabilidad a las posiciones jerárquicas de poder superiores a él y la postura de construcción individual del qué hacer de su función pública que decora como una labor muy distinta a la acción “de los demás”, un distinto autocatalogado como más propicio, más idóneo o más en correspondencia con aquella construcción ontológica ideal del funcionario público desde su labor cotidiana.

Aquí nos enfrentamos con el tema de la construcción de la imagen del sí mismo y la imagen del “otro” y la relación entre los sentidos de responsabilidad ante las situaciones diagnosticadas. La imagen del sí mismo en la experiencia del Funcionario Público es de

<sup>54</sup> Entrevista a María, Funcionaria Adscrita a la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>55</sup> Entrevista a Samuel, Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

constructora de alternativas, posibilidades y hazañas que se distingue de las prácticas poco comunes de otros funcionarios frente a la labor de la Administración Pública. No hay una identidad del debilitamiento de la Administración desde el “nosotros” que incluye al funcionario sino que se maneja de manera desdoblada cuanto se trata de asumir los responsables de la situación de deterioro diagnosticada. Este aspecto será nuevamente abordado con nuevos elementos analíticos en la sección de la autoconstrucción del Funcionario Público descrito en secciones posteriores. Presentemos de tal manera fragmentos de los relatos donde se da cuenta de la visión del “otro funcionario” en relación al propio funcionario público entrevistado.

*“...porque en verdad hay muchos policías corruptos en todos los órganos no solamente regional, Polimaracaibo, Polisur, Poliurdaneta, Polimiranda cualquier órgano policial es bueno en esta forma intervenir porque; hay mucho policía que se extorsionan que como tienen uniforme. - No yo soy policía a mí no me van a mandar preso!”<sup>56</sup>*

*“...apartando la dimensión económica cuando hay un compromiso que seguramente si lo tenemos algunos profesionales, otros no, otros están buscando ehmm tienen diferentes objetivos, escalar un puesto ganar más dinero que todos lo necesitamos pero hay unos que trabajamos también por compromiso...”<sup>57</sup>*

*“... lo que veo en la calle y es lo que veo en mi lugar de trabajo. Somos violentos, somos ofensivos, hacemos comentarios incómodos, destructivos. Estee.. yo diría que no hay que mezclar la democracia con la falta de respeto, la grosería ehh lo más importante para mí a mi juicio es aportar si voy a hacer un comentario que sea constructivo voy a aportar, voy a sugerir, para mejorar. No te voy a destruir, no voy a destruir y eso se ve mucho en la Administración Pública. La destrucción hacia los compañeros: - Eso está mal no lo hagas así en vez de decir: - Mira vamos a sentarnos, eso se debería hacerlo así mejor. Lo que pasa es que, hay mucho egoísmo. O sea me luzco yo y quedo bien yo y los demás que ehh no. A mi juicio no debería ser así. Yo no soy así pero la mayoría de las personas que me rodean si son así”<sup>58</sup>*

Frente a las jerarquías de poder dañinas para el ejercicio adecuado de la función pública, el Funcionario Público reconoce una actuación audaz de los funcionarios que les corresponde “subordinación” que constituyen la mayoría de los cargos en las entidades públicas y que no corresponden a los altos cargos representativos del gobierno local o nacional. Allí es donde corresponde citar un proceso de distinción y reconocimiento que construyen los funcionarios para identificarse con respecto a “otros tipo” de funcionarios. Existen, afirman los funcionarios “corruptos”, y aquellos funcionarios que luchan por una labor “de hacer las cosas bien”, que también son muchos y que lamentablemente se ven empañados por la labor de los que “no hacen las cosas bien”:

*“... Mira eso es algo que yo he luchado, más que todo eso es algo que yo estoy viviendo, yo le estoy dando clases a funcionarios policiales y... ahorita le di a Bomberos, de Protección Civil, policías de diferentes cuerpos y hay mucha gente honrada, hay bastante. Lo que pasa es que el que está en el poder, volvemos a lo mismo, el funcionario que está en el poder que tiene esa mano de poder, esa mano*

<sup>56</sup> Julio, Funcionario del CPEZ de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>57</sup> Entrevista a Samuel, Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia

<sup>58</sup> Entrevista a Paola. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

*que puede ensuciarse, Ese es el corrupto!, pero todo funcionario no estamos metidos en eso.. no! Ese es el funcionario corrupto, el que tiene la mano, el que por lo menos mi jefe, que ha metido a la esposa y eso.. y él no va... eso... eso es corrupción, esta corruga.... Porque él tiene el poder... todos los que estamos abajo no. Eso es una parte con respecto a la corrupción”<sup>59</sup>*

### **4.3. Un diagnóstico de factores inhibidores ante el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Venezolana.**

Los sujetos entrevistados no solo manifestaron posturas en relación a la situación actual de la Administración Pública y a quienes hacen vida en ella, sus funcionarios. En ellos se reporta una gama de factores que señalan forma parte del panorama diagnóstico dibujado en la anterior sección lo que corresponde a una evaluación que puede llegarse a la conclusión, se abrazan en tres grandes factores: a) el señalamiento de prácticas desfavorables, b) condiciones cognitivas de los funcionarios de la labor pública y c) las condiciones materiales en los ambientes de trabajo dentro de las instituciones de las cuales forman parte.

#### **4.3.1. Prácticas desfavorables, recurrentes en las instituciones.**

En la experiencia dialógica con los funcionarios públicos hay serios señalamientos de prácticas vueltas cotidianas dentro de las instituciones donde laboran. Y en aquellos donde la experiencia es superior a los 10 años, existen prácticas que señalan como propias o distintivas de una gestión de gobierno identificada con una tolda partidista.

##### **4.3.1.1. El partidismo político y la ideologización: La antesala a los procesos de exclusión y discriminación.**

Existe un profundo rechazo de la filtración de prácticas partidistas dentro de la institución pública por considerarla no sólo inconstitucional sino lesionadora de los derechos para la libre expresión de los funcionarios públicos y la justa selección de sus cargos.

Parte de la propuesta del gobierno Nacional actual, ha sido incorporar una línea ideológica llamada “socialista”, contraria a los principios de pluralismo político de nuestra carta Magna con la cual se dispuso penetrar el andamiaje institucional de la Administración Pública propulsando con él un mensaje de “inclusión” y “humanismo” atendiendo siempre a las “líneas” del ex Presidente Chávez. Sin embargo en la expresión de los Funcionarios Públicos, ese proceso de identificación con una tolda, no obstante es contrario a las prácticas imparciales de

---

<sup>59</sup>Entrevista a Alberto, Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

su actuación como funcionarios, lo consideran de igual manera contrario a sus propios ideales en la práctica, al visualizar los “mismos vicios” partidistas y clientelares que se denunciaron los líderes de la llamada “revolución bolivariana” como cancerígenos a la administración pública (identificada con los gobernantes “de la cuarta república”) que existió antes de la incorporación del presidente Chávez en el año 1998.

*“...creo que casi casi todos fuimos víctimas de eso donde por ejemplo a nosotros se nos, a mí en lo personal nos obligó ir al cierre de campaña del actual Presidente en Cabimas estee y el viene y me dice que él en ningún momento dijo que era obligado por supuesto yo tenía las pruebas donde la Secretaria en su nombre decía que era obligado, entonces no podían decir aparte de eso era en Cabimas era en otro municipio, entonces de allá para acá, ósea prácticamente no teníamos como que garantizado el transporte si era bien una multitud muy horrible y muchos de nosotros nos tuvimos que salir de esa multitud casi asfixiándonos es decir si a nosotros nos pasaba algo ¿ cómo ellos podían responder..?”.<sup>60</sup>*

*“...Yo trabajo con esta institución el, los profesionales que están dentro de esta área son como parte de esos profesionales o de esa fuga de cerebro que apetece en el exterior. Te estoy hablando de ingenieros, te estoy hablando de arquitectos, te estoy hablando de profesionales que son muuuy jóvenes y que su creatividad está en su edad productiva...” Entrevistadora: Ok.. Samuel: Es lo que hace, lo que hace es lo que están es enseñando su juventud. La energía, la explosión creativa que hay dentro de ellos, y que aquí te la limita un sueldo, te la limita una actividad política, te la quieren encajonar, encapsular, poner el pensamiento de alguien que ya no es un alguien sino que ya solamente es un recuerdo, entonces que lo quieren hacer materializar para destruir juventudes<sup>61</sup>*

Aunado a lo anterior expuesto, el repudio que se construye ante el rechazo en la institución de lo político partidista se sostiene por las imágenes negativas que poseen los funcionarios al valorar las acciones de aquellos identificados con la tola oficialista pero también de aquellos que se identifican con toldas de partidos de gestiones anteriores y adversas al gobierno actual por considerarlas desde su propia experiencia como funcionarios como ciudadanos, carentes de inconsistencia frente al logro de las prácticas prometidas y deslegitimadas por su inconsistencia ante las metas expuestas, aspecto que se refuerza aún más en funcionarios con más años de experiencia dentro de la Administración Pública, observadores además de cambios de actores conductores en distintas administraciones públicas.

*“...y ahorita también se hace... Pero nosotros no nos podemos excusar de que ellos lo hacían, entonces nosotros lo tenemos que hacer. Claro si nosotros. Ahorita que se habla tanto de socialismo, esa vaina nunca ha existido!. El comunismo, ni el socialismo ni nada de esas cuestiones, esteee... tu vieras un discurso del Jefe<sup>62</sup>. Yo oía un discurso del Jefe y de vaina no me hacen llorar, de verdad. Me revienta el corazón, me entrego al partido!. Pero cuando unimos las acciones con las palabras nos sentimos tristes, me sentí muy triste...porque como una vez una persona dijo, recuerdo que .. una cosa que estaba leyendo. - Yo cuando comencé a estudiar, había mucha gente que hablaba muy bonito yo comencé a estudiar para entender lo que decían y pensaba que me estaban fregando, porque hoy si entiendo lo que*

<sup>60</sup> María, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>61</sup> Samuel, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>62</sup> Refiriéndose al fallecido ex Presidente de la República Hugo Chávez.

*dicen, te das cuenta que realmente te están fregando.. este así ..es una persona son doble moral, doble cara ..es triste..es ..entonces eso afecta la moral interna de los funcionarios públicos. ..¿cómo es posible que vamos a trabajar dos personas todo el tiempo, a cumplir horarios a, a resolver el trabajo y no tenemos el reconocimiento?. Yo veo el reconocimiento a aquella porque es amiga de él porque le bajan un chisme que pasa en la oficina pero no trabaja, no rinde, no produce, no reintegra nada al, al Estado por lo que pagamos nosotros los impuestos, que nosotros somos los que pagamos ... ellos no están retribuyendo nada... lo que está retribuyendo es chisme, inconveniente, atraso en la oficina y así se visten todas las instituciones, con ese amiguismo qué que no colocan gente que realmente esté formada o preparada..<sup>63</sup>*

La mayor debilidad que suponen las prácticas partidistas descritas en este análisis como primer elemento frustrante de la estabilidad en la Administración Pública, se decreta como antesala a un proceso de discriminación, señalamiento y exclusión de aquellos funcionarios que no se identifican con dicha ideología o bien dado que fueron “piezas” de una gestión adversa al gobierno, se denuncia la deliberada e injusta manera de asignar poder al *jefe de turno* para desincorporarlos de sus puestos sin el más mínimo análisis de su valía para con las actividades desempeñadas dentro de la institución. Así mismo se autoconfiere dentro de la institución para quienes asumen cargos de alta jerarquía, la posibilidad de “enfrentar”, “humillar” u “hostigar” al personal que cuestiona “el mandamiento” de la línea que dirige el gobierno identificado con la ideología dominante.

Demos pasada a algunos de los relatos que fueron característicos de este factor de debilidad dentro de las instituciones públicas:

*“... Ehhh groserías. Hacia el gobierno hacia.. Ya al momento de indicar una posición política. Es ah yo soy un ejemplo que te voy a dar: Yo soy opositora un ejemplo, yo soy opositora. Pero entonces voy a hablar destructivamente de la otra tendencia política y si tú la tienes no me va a importar y te voy a destruir también entonces por eso es la violencia que se está viendo ahorita. A mi juicio es por eso, la idea es respetarnos unos con otros. Yo voy a emitir mi opinión porque para eso está la democracia, son los derechos que todos tenemos pero con respeto y educación, es lo que me parece...”<sup>64</sup>*

#### **4.3.1.2. Prácticas Autoritarias, arbitrarias, despóticas, descalificadoras y militares: La antesala a la erosión de la iniciativa individual y la motivación colectiva.**

Uno de los sentimientos de aversión que se expresó con gran fuerza en los relatos de los funcionarios tuvo que ver con las prácticas autoritarias y discrecionales de sus jefes dentro de la institución. Instrucciones “despóticas” que proyectarían más bien una desaceleración de los objetivos trazados dentro de la institución en la cual laboran y nuevamente mediadas por

<sup>63</sup> Alberto. Funcionario Público del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>64</sup> Paola. Funcionario Público del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

una creencia a la concesión de “poder” por el cargo en el que están ocupados frente a los subordinados.

Hay un profundo rechazo a las actitudes que se toman sin escuchar las opiniones y sugerencias de “la base” en la que ellos forman parte. Y esto refleja la evidencia de una práctica que institucionaliza la jerarquía militar dentro de la institución, que le confiere “poder” a los sujetos al mando y disminuye sustantivamente el poder de visibilidad en opiniones y opciones de “hacer las cosas” dentro de los profesionales de la institución.

*“Yo creo que puedo, yo creo que he logrado entrar en equilibrio, ósea a partir de dejar fijada cual es mi posición y he tenido pues la gallardía de decir soy de oposición y por ejemplo una jefa de un departamento me quiso intimidar y me dijo tu sabes lo que estás diciendo, yo le dije sí, es mas de, de un taller que dieron de cómo 20 personas éramos como dos de oposición y la única persona que se atrevió a decir eso fui yo y ya me dijo ella me dijo pero supongo que tú sabes dónde estás y que no vas a y que no vas a sabotear y yo le dije sé perfectamente donde estoy y por eso exijo respeto ante lo que usted está diciendo yo soy una profesional de ética institucional sobre todas las cosas. Usted está preguntando mi ideología y yo le estoy diciendo que soy de oposición que le voy a decir, decir algo que no soy no puedo”<sup>65</sup>.*

*“Lo que ocurre es que una cosa es la satisfacción en las labores que hace, por lo menos a donde yo estoy a mí me gusta, analizar, atender a la gente allí esta.. pero no con alguien que te está maltratando, alguien que, que, no te apoya, no comparte contigo, alguien cómo es posible que por ejemplo, yo.. nos dijeron: hacen una jornada, nosotros le vamos a cancelar el alimento por decirte. En una jornada hicimos más de 60 expedientes, con lo que ..con lo que los otros son ciento y pico... eh fueron dos semanas. Y como llegó esta persona nueva y no había participado, dijo: - No, déjenlo así. Y nosotros cubrimos esos gastos, nosotros compramos comida y nosotros, sacamos de nuestro bolsillo porque pensábamos que nos iban a iban a ..y fíjate la mala intención de la persona que llega y dice: no no, vamos a comenzar.. vamos a cortar y vamos a comenzar desde cero. Cómo voy a comenzar de nuevo si ya yo hice unos gastos? . Entonces yo se lo dice al organismo. Entonces ya tú me dijiste y ya yo generé los gastos. Ahora me vas a decir, - No!, vamos a comenzar de cero. ¿Y lo que yo gasté?. ¿Dónde está? Entonces es la mala intención de la persona. Porque es mi.... ¿A quién le reclamo yo? Le voy y le digo al jefe que su amiga nos está fregando? y son.. ahorita eso fueron en gastos casi 3 mil bolívares, ah?...<sup>66</sup>*

*“Eso igual, como por ejemplo el jefe mío llega, dice: - No, no hoy no tengan ninguna comunicación con este organismo. - Ok, no tenemos ninguna comunicación. - No lo acepten que vaya a la oficina. - No lo acepten en la Oficina. Después viene y dice: - Bueno si hoy si... Permítanle que vayan. - Ok, hoy le permitimos. Después llama: - No, no, no le permite que ingresen porque ya no quiero que ingrese. O sea, eso es solamente cuestión de intereses, depende de dónde esté”<sup>67</sup>*

*“...Bueno esas debilidades se tornan más que todo cuando tú tienes una persona de alto nivel por arriba de tu ok? Si tú tienes una manera de pensar o estas capacitado para hacer un trabajo y tienes una manera y tienes o ideas nuevas o te capacitaste y te formaste para hacer nuevas cosas de otra manera a veces se te consigues personas que no están dispuestas a aplicar esos cambios o a asimilarlos, ni si quiera a escucharlos. Entonces tú te encuentras que te atan de manos para tú poder hacer esos cambios que se requiere para que las cosas funcionen mejor: Desde la implantación de softwares, de sistemas, automatización de este un cambio de procedimiento en documentación. A veces piensan que seguir haciéndolo como lo vienen haciendo, lo están haciendo bien. Entonces uno afronta esa gran barrera que tú tienes porque tú no tienes la gobernabilidad de poderlo cambiar entonces este es allí*

<sup>65</sup> María, Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>66</sup> Alberto, funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>67</sup> Alberto. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

*donde se te presenta el primer muro verdad?'. Que tú tienes a una persona por delante de ti que no está dispuesta a afrontar esos cambios, que él cree que como lo ha venido haciendo lo está haciendo bien...<sup>68</sup>*

A lo anterior expuesto, se conecta inclusive una denuncia particular que generaron en sus relatos dos de los funcionarios entrevistados con la ocupación de cargos por parte de militares, ajenos a la conducta cívica, ajenos a la capacidad de escuchar y resolver situaciones de manera institucional democrática, aspecto que no solo da firmeza al problema de la autoridad “militar” dentro de la institución declarada al inicio de este apartado sino que se “*performativiza*” sin tapujos la entrada fehaciente al orden militar dentro de las acciones de la institución pública: La presencia de cargos militares dentro de la organización pública, ya no es una excepción sino una práctica dada con mayor recurrencia cada vez más.

Este síntoma del comportamiento “visible” cada vez más de la Administración Pública, puede ser entendido a la luz del incuestionable acatamiento que asumen las élites políticas en el gobierno actual, de una de las instrucciones de organización del poder público expresada por el ex presidente de la República (Hugo Chávez) considerado líder máximo del proceso político de gobierno, aspecto que dio una pública legitimidad a la fusión de un gobierno “cívico-militar” en aras de garantizar la “defensa integral del pueblo”, pudiéndose destacar como punto de referencia el discurso pronunciado por el mencionado ex presidente en el año 2004<sup>69</sup> (Curiel, 2014) logrando manejar desde entonces un reconocimiento al desempeño en las funciones públicas por parte de los militares, con un carácter más acentuado luego de la promulgación por decreto de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Bolivarianas (LOFAN) en el año 2009 que le daría un carácter “protagónico” e ideologizante al cuerpo de las fuerzas armadas, contrario inclusive a los principios constitucionales (Machillanda, 2010) pero que definitivamente luego de este investidura “formal” se denotaría un desplazando a funcionarios civiles del manejo del timón institucional de la Administración Pública.

Un análisis de este proceso de cooptación de la Administración Pública y el gobierno por parte del cuerpo militar del Estado, antidemocrático a todas luces y más bien ligado a las tendencias comunistas de mitad del siglo pasado, se ilustra detalladamente con la obra Machillanda (2010) en la que además de visualizar un desprestigio de la institución política de gobierno a raíz de este proceso de paulatina filtración es a su vez un desprestigio al carácter

<sup>68</sup> Patricia. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>69</sup> “...Y para que veamos cómo la constitución dice que la seguridad y la defensa integral del país es una responsabilidad compartida del Estado y de la Sociedad, del gobierno y del pueblo, de todos los ciudadanos y de todas las ciudadanas, incluso los extranjeros que aquí vivan, pero en primer lugar por supuesto, los venezolanos y las venezolanas. Por eso es que hoy lanzo, basándome en el mandato constitucional, el concepto de **la defensa nacional popular integral**, llamo al pueblo venezolano todo a incorporarse a la defensa nacional, la defensa territorial, la defensa de la soberanía nacional, pero, por supuesto que no solo hago un llamado simbólico al pueblo; no, como Jefe del Estado, como Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional, ya he comenzado a dar los lineamientos para abrir los canales, para abrir los cauces a la participación popular masiva en la defensa nacional integral” (Chávez en Curiel 2014:169)

profesionalizante del cuerpo armado de la nación, desviado de todo objetivo estratégico de defensa para el cual ha sido ideado al servicio de nuestro Estado Democrático y la instalación de una cultura de la subordinación y la verticalidad incuestionable en los ámbitos civiles.

Así bien

“...Lo militar sirve entonces para que el Gobierno impulse el mito de la subordinación y disciplina como norma, desde ahora común para toda la sociedad venezolana...El militar gobierno en el tránsito incierto que ha iniciado el CAB [Cuerpo Armado Bolivariano]<sup>70</sup> atraviesa transversalmente el cuerpo social y está misionado de tal manera que igual controla tanto el Ministerio del Poder Popular para la Salud como los consejos comunales, dirige universidades, gerencia emisoras de radio, es director de revistas vinculadas al gobierno, es decir, son gobierno en pleno, asociados verticalmente al poder político en la persona del Presidente teniente coronel, jefe del Poder Ejecutivo nacional. Los militares efectivos y retirados de quienes se conocen cumplen funciones vinculadas a las organizaciones de inteligencia del Estado son parte esencial del gobierno, pero también son empresarios....el militar y lo militar en el gobierno del presidente Chávez está en cualquier parte donde se ejerce el poder, pero no está exactamente en el espacio, lugar y misión que corresponde a un componente armado del Estado” (Machillanda, 2010: 144)

Con lo anterior, Machillanda (2010) en el análisis sobre la “fatiga” de lo militar para ilustrar la desviación de la institución militar en el país permite inferir el débil interés de confiar en el cuerpo civil y formado para la conducción de los organismos de gobierno, permitiendo apuntar a un proceso de debilidad institucional doble: tanto proceso eficiente de la Administración Pública como al tema de la eficiencia y profesionalización del cuerpo armado:

“La fatiga del CAB reside en que su condición como cuerpo en armas no es exclusiva para su misión relacionada con la guerra, sino la de una organización armada presta y dispuesta a cumplir las instrucciones del poder político de gobierno y la defensa de sus intereses. Ejecuta para ello acciones gubernamentales y obvia sus relaciones y responsabilidades frente a la sociedad como militar en el sistema político y en el cumplimiento del fin teleológico del Estado” (Machillanda 2010: 145)

En los relatos con los funcionarios públicos, resultaron relatos interesantes en relación a esta nueva realidad continuada de hecho con la gestión del Presidente actual en el gobierno en relación al papel de los militares en el gobierno que frente a uno de los funcionarios Alberto, juega al descrédito por la ínfima preparación técnica en relación a los cargos públicos asignados. Por su parte Julio compartió conmigo la “lógica” incoherente y repulsiva de los militares en el cuerpo policial que le invitan a cuestionarse sobre el papel de ellos frente a la sociedad. Tomemos fragmentos de estas experiencias:

*“...Y eso se da a mi parecer, ese amiguismo, esa de no colocar personas realmente formadas, eso es como por ejemplo, eh, una institución que nombraron a una persona que se iba a encargar de la parte agraria, y era un militar.. cuando llegó consiguió un montón de matas secas y las mandó a cortar todas y cortaron todas las matas secas, ah y resulta que esas matas eran uvas, y las uvas, las matas de uvas se secan secas y en una temporada de.. Entrevistadora: Ay dios que.. Alberto... : material y cuando*

---

<sup>70</sup> Corchete añadido



*llueve....Vuelve a salir la hojita y se llena de uvas...Entrevistadora: No comprendía eso? ...Alberto: Porque sacaron a la persona experta en esa materia porque no era amigo del del que estaba coordinado y eso es lo que daña las instituciones públicas esa falta de.. yo creo que lo que debería de haber una normativa, unas condiciones para cierto tipo de casos más que todo lo que es la parte profesional.... Yo no creo por ejemplo que soy abogado, no voy a llevar la administración de una empresa porque yo no estoy formado en eso, voy a llevar la contabilidad de una empresa por decir algo? Yo no sé llevar un libro de contabilidad”<sup>71</sup>*

*“...Le quitan todo ay no tiene nada que ver eso, ah igualito somos policías, ahorita hay varios policías aja si vamos al gobierno el director ahorita actual de la policía, es un General, si vamos a la Ley él no puede estar allí, porque si vamos a la Ley, la ley dice la Ley de la Policía del Estado o la Ley de la Policía Nacional, dice que no puede estar un Guardia Nacional, director de la Policía Regional, no puede”<sup>72</sup>.*

#### **4.3.1.2.1. El control exacerbado**

El tema del “control exacerbado” en la institución, forma parte de una arista discrecional que los Funcionarios Públicos deben cumplir, sin importar sus niveles de comodidad dentro de la institución y mucho menos el respeto ante “la imparcialidad” que deben resguardar ante la institución como entidad democrática del Estado Venezolano.

A través de las experiencias con dichos informantes se develaron testimonios en donde el control se impone en la disciplina de la entrada y la salida de manera exacerbada, en sólo el monitoreo al cumplimiento de resultados “visibles” o cuantificables sin el mayor mínimo interés por el acompañamiento al equipo de trabajo en el proceso y el control se hace también más evidente en la forma de vestir a lo que he catalogado como el “ejercito” de los funcionarios, un control en la exigencia a disponer de la indumentaria de los funcionarios un tipo de atuendo conforme a las líneas ideológicas socialistas, legalizadas inconstitucionalmente, vía decreto Presidencial, por la jerarquía en el poder de la Administración Pública y que además se exige como parte del símbolo que debe portar la papelería de la institución:

*“...Nos ha tocado la presión en cuanto al color de la, del uniforme. Cuando hubo cierta presión en la anterior coordinación me decían: - No, Rojo, rojo, rojo, rojo. Y yo le decía: - Este, yo los puedo hacer de rojo, pero la zona donde yo vivo cuando hubo lo de las guarimbas y eso se presentó un problema cuando yo salía vestida de rojo. O se los taxis no me querían parar, ni transporte público, la gente te mira feo, hay gente que es agresiva. ..Y por mi seguridad yo decidí no ponerme más el rojo. Pero esa es la única presión así y tampoco tanto que he visto. Pero para participar en actividades desde que yo estoy no. O sea el que quiera ir va”<sup>73</sup>*

*“... Hay gente que también se ha caído por las escaleras porque hay un sistema de capta huellas, donde nosotros llegamos y colocamos huella y aparte de eso tenemos que firmar una lista. Entrevistadora: Ósea porque no funciona algo uno único, ¿por qué crees tú qué...? María: No yo creo que*

<sup>71</sup> Alberto. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>72</sup> Julio, Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>73</sup> Paola. Funcionario Público del Ministerio del Poder Popular para las relaciones exteriores.

*no es que no funciona sino que, que ellos necesitan un mayor control no se... ósea que si les falla el reloj tenemos lo otro y que las dos cosas tienen que coincidir. Entrevistadora: ¿alguien monitorea esos controles, alguien está pendiente de que usted firme, usted ponga la huella de que usted...? María: Sobre todo hemos descubierto que lo que funciona es la carpeta la, la, la cosa del capta huella también nosotros nos quejamos porque tiene 15 minutos adelantado, entonces tú tienes que llegar con esos 15 minutos a tiempo pero no puedes salir con esos 15 minutos ósea tenéis que llegar a las 8:15 am pero no te puedes ir a 2:45 pm sino que tienes que irte a las 3:15 pm según el reloj ósea que estas regalando todavía 15 minutos debería ser un, debería ser equilibrado si me entendéis”<sup>74</sup>.*

#### 4.3.1.2.2. La descalificación

Vinculado a lo anterior expuesto, pareciera ser propio de la institución que enfrentan en la cotidianidad los Funcionarios Públicos desde sus vivencias un clima de irrespeto y descalificación que forma parte de este coctel explosivo de amedrentamiento frente al desacato ideológico el cual también se asume desde los funcionarios públicos que no se identifican con esta ideología pero que de la misma manera, han aprendido a incorporar en su conducta una estrategia contra argumentativa el adversario, aspecto que pone en evidencia la confrontación de modelos ideológicos distintos.

*“... A mí me da tristeza por ejemplo de que yo no me puedo poner una gorra tricolor.... Porque si me la pongo sin el 4f soy opositora y si me la pongo con el 4f soy oficialista. Y Por qué si yo soy venezolana, ¿no puedo portar el tricolor?. ¿Por qué no la puedo portar? (silencio) No sé. Será que tengo buscarme una con una así con varios símbolos distintos. ¿Por qué si yo soy venezolana y esa es mi bandera? Entonces, eso es triste en que una buena parte de la población nos sentimos relativamente excluidos porque no podemos portar un tricolor si yo quisiera. O con una calcomanía porque podemos ser tildados unos de otros. Yo soy venezolana y yo quiero portar mi bandera y soy venezolana como aquel oficialista como aquel político partidista opositor por poner un ejemplo. Entonces yo siempre soy muy plural, he tratado de trabajar con todo el mundo y así como he atendido gente oficialista he atendido gente opositora y trato de que la gestión por lo menos lo que a mí me compete a mí y a mi personal sea objetiva, trabajamos con todo el mundo y atendemos a todo el mundo por igual porque eso es a lo que yo estoy acostumbrada a lo que mi personal trabaja”<sup>75</sup>*

*“...cuando después gana Manuel Rosales allí empieza claro allí empieza un poco tipo Acción Democrática y Copei que eran los que yo, los que yo conocía pero no lo había vivido ósea personalmente la gente de Nuevo Tiempo representada con Manuel Rosales empezaron a satanizar a los que veníamos de la gestión de Arias pero pero prácticamente no tan fuerte como los contrarios, no tan fuerte realmente como los contrarios donde aquí no ha importado pero absolutamente casi que nada”.<sup>76</sup>*

En esta grieta de la Administración Pública se develan rasgos del comportamiento país que ha narrado Contreras (2006) en la descripción de una sociedad mediada por el conflicto y la polarización que no avisa más que un panorama incierto de conflictos en medio de una

<sup>74</sup> María, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia

<sup>75</sup> Patricia, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia

<sup>76</sup> María, Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia

profunda crisis económica, política y social del país, descrita en el marco teórico de esta investigación y que se alejan de ser escenarios distintivos y únicos dentro de la Administración Pública. A lo dicho anteriormente destacamos la siguiente cita:

“En un escenario transicional de desestabilización de los significados culturales y políticos (los proyectos políticos, sus actores y sus discursos) se consolidan los antagonismos y conflictos de la sociedad política venezolana. Este sino inherentemente de confrontación entre los proyectos políticos tiende a culpar al adversario político como mecanismo de identificación y definición de su propia estructura lógica. Precisamente la diferenciación en la confrontación se ha convertido en un espacio de identificación inter-subjetiva para el desarrollo y consolidación de una moral distintiva que permitiera adoptarse como insignia de adhesión. Sobre este signo *aporético* transita el país” (Contreras, 2006:68)

#### **4.3.1.3. Hostilidad comunicacional interna**

Muy vinculado a todo lo descrito hasta ahora en estas líneas hay un factor que según los Funcionarios Públicos penetra profundamente la consolidación de objetivos eficientes dentro de la institución en la que laboran. Y esto tiene que ver con un factor de hostilidad comunicacional, de “bloqueo” de información entre diferentes departamentos y unidades de mando dentro de la institución que se hace sustantiva al momento de agilizar o mejorar los procesos de atención efectiva con los beneficiarios.

Los Funcionarios Públicos expresan tener grandes limitaciones para ser “escuchados” dentro de la institución con respecto a sus líneas de mando, o bien sea por bloqueo discrecional de su jefe inmediato o bien sea porque no es parte de la dinámica de fluidez y retroalimentación de información del propio sistema administrativo público, generando consecuencias atroces.

A la luz de Deutsch (1976), autor interprete de los sistemas democráticos uno de los mecanismos para garantizar los niveles de sinergia de las instituciones de esta índole no solo consiste en traducir adecuadamente las demandas provenientes de los beneficiarios que impactan el sistema político sino de la posibilidad de que se expresen sin bloqueo los “procesos de amplificación negativa” que consiste en la capacidad del sistema de traducir en nuevas acciones las “alertas” y “advertencias” de los propios elementos del sistema político para dar continuidad, fluidez y satisfacción adecuada a las demandas.

A la luz de los resultados que muestra la experiencia con los entrevistados, los procesos de retroalimentación negativa, ya comentados previamente en el capítulo tres de este trabajo<sup>77</sup>, son característicos de las debilidades de la institución en la Administración Pública que señalan

---

<sup>77</sup> Véase apartado 3.1.1 El enfoque sistémico, del capítulo tres.

los funcionarios, autoidentificados con la capacidad de conocer por estar en medio de la generación de resultados, los problemas operativos para la asignación de respuestas adecuadas, pero que lamentablemente no son tomados en cuenta para que esta fluidez informativa se traduzca en resultados favorables.

*“... Si, Es que nosotros.. con nuestro jefe mayor principal hemos tenido poco contacto, siempre hay intermediarios y yo he querido tener la oportunidad de hablar con él y decirle. El problema básico que tiene la Comisión son los intermediarios, porque la información nunca llega correcta y está el amiguismo, la rosquita. Los amigos. Si no soy tu amigo, no salimos, si no somos panas, yo hablo mal de ti. Entonces yo no soy amiguera, ni compinchera. Yo voy, trabajo y ya y por eso me pagan. En ninguna parte yo tengo amistad con nadie. Entonces por eso, he tenido muuuchos problemas desde que yo entré.. muchos, muchos. En Caracas, muchísimos problemas he tenido, por eso porque yo voy, cumplo con mi trabajo, atiando bien a la persona, siempre con una buena actitud y me voy...”<sup>78</sup>*

*“...Y eso lo que están colocando son amigos .. y éste nada más que le dice, el día esta azul, está lloviendo hoy o sea es lo que le lleva el chisme, y truncan los procesos dentro de las instituciones públicas por eso es que no somos eficientes y hay un descontento en lo que es la parte esa parte baja que quiere crecer internamente y son bloqueados por estas personas que uno con tantos años de servicio con tanta experiencia, entonces colocan a una persona en la parte de afuera, que ponte que la persona sea experta, tenga conocimiento en el área... entonces ponen a alguien y no saben nada y te discute a ti sobre el tema ...”<sup>79</sup>*

*“ Es... muy difícil jejeje. . Muy difícil Blanca porque he tenido como seis o siete gerentes o líderes que yo le pueda reportar y es muy difícil. De esos apenas dos o tres de esos siete han estado ganados a hacer los cambios ok? Y los demás, me reciben, les doy las sugerencias y ahí queda todo entonces por haber sucedido así yo estado poco tiempo en esas instituciones porque yo no me puedo sumar con la acción que yo tengo a estar inerte sin producir cambios no, no puedo sumar. De hecho recientemente yo salí de una institución donde el presidente fue, no está sumado a eso, no estaba sumado a eso y lo acompañe escasamente año casi los dos años por petición de otras personas y fue muy difícil”<sup>80</sup>*

#### **4.3.1.4. Hostilidad comunicacional con el Beneficiario**

Parte del atuendo factorial con que se reviste la dinámica cotidiana de la institución pública es además de la expresión comunicativa hostil entre los funcionarios, la falta de una adecuada comunicación asertiva con los beneficiarios solicitantes. Los funcionarios cuando hablan de la debilidad que enfrenta la institución la ubican fundamentalmente con el maltrato verbal e indiferente frente al beneficiario, aspecto sustancial con la que miran debe estar preparada toda institución pública según su mandato constitucional-legal.

<sup>78</sup> Paola. Funcionario Público del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>79</sup> Alberto. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>80</sup> Patricia. Funcionaria Público de la Gobernación del Estado Zulia.

De tal manera que hay un fuerte rechazo a las prácticas de comunicación interna dentro del trato con los Funcionarios Públicos pero también la forma en que se aborda al beneficiario, carente de cercanía, buenos modales, salutación afectiva que debe reconocen forma parte de su propia construcción ontológica del ser funcionario.

*“...Porque a mí me disgusta mucho cuando una persona llega a una institución pública, me molesta y no la atienden. Porque el trabajo principal de uno aquí es atender a la persona ¿ok? Entonces me llegaban personas que venían. Anteriormente yo trabajaba en un edificio que tenía 8 pisos, 9, y donde en tres pisos funcionaba la institución, en los otros tres otra institución o los otros dos otra. Y en planta baja “Atención al Ciudadano” entre comillas. Entonces bueno la persona venía andando desde atención al ciudadano, desde el octavo piso, séptimo, sexto yo estaba en el quinto, iba por el cuarto, bajaba otra vez y no le daban la respuesta adecuada. Ni si ni no. A mí me enseñaron a que uno debe decirle a una persona sí o no, para que la persona de una vez se ubique en el espacio que está y en la situación que está que si le vas a resolver o no se lo vas a resolver. Entonces siempre las personas que van a buscar una respuesta hay atenderla y hablarle claro. No se le va a poder ayudar o si se le va a poder ayudar o - Mire usted tiene que hacer esto, esto, esto, esto y esto. Entonces mi hipótesis siempre es que hay que atender a todo el mundo. Siempre, donde yo estoy. Tú llegaste ahorita y yo estaba en la oficina de ingeniería, yo no estoy aquí en esta oficina aislada, ni aquí en este despacho. Llegue, dejé mis cosas, me fui a la oficina de ingeniería, saludé a toda la gente que está en ingeniería, conversé con la gerente un poco antes me metí en consultoría jurídica para revisar las cosas que tenemos allá, yo así también veo los espacios, veo a la gente donde está. A veces necesito conectar la oficina de los gerentes para que las personas tengan acceso a mí. Ok? Esas son cosas que hay que hacer todos los días, porque yo no me puedo aislar en esta oficina, pensando que lo estoy haciendo bien y afuera hay otra, otra visión..”<sup>81</sup>*

Ahora bien, esta práctica al momento de ahondar en sus causas pareciera ser el mismo producto de los factores inhibidores que seguirán describiéndose dentro de este diagnóstico construido por los propios funcionarios.

#### **4.3.1.5. Ausencia de incentivos motivacionales para la labor desempeñada por el Funcionario Público.**

Una de las áreas más sensibles de este diálogo con los sujetos fue notar la importancia con la que éstos se refieren al logro de los objetivos trazados por la institución. Una forma donde el reconocimiento a la labor desempeñada es fundamental, es a mi modo de ver más valiosa que la misma contraprestación monetaria que reciben. De esta forma, se construye un factor que ha erosionado las motivaciones de este personal al frente de la labor que realizan, aspecto que desaparece aún más como política generalizada en las instituciones públicas en donde los Funcionarios Públicos trabajan y por supuesto catalogan como un elemento más dentro del factor incidente en un colectivo para el equilibrado desarrollo de sus metas. El funcionario público se ve como cabalgador de labores que imprimiéndole la “mejor energía” en medio de un ambiente hostil, no son reconocidas por la esfera decisional de la organización y

<sup>81</sup> Patricia, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

mucho menos incentivadas a seguirse haciendo, son entendidas como “una instrucción más” de lo que por “mandato” deben hacer.

*“...¿cómo es posible que vamos a trabajar dos personas todo el tiempo, a cumplir horarios a, a resolver el trabajo y no tenemos el reconocimiento?. Yo veo el reconocimiento a aquella porque es amiga de él porque le bajan un chisme que pasa en la oficina pero no trabaja, no rinde, no produce, no reintegra nada al, al Estado por lo que pagamos nosotros los impuestos, que nosotros somos los que pagamos ... ellos no están retribuyendo nada... lo que está retribuyendo es chisme, inconveniente, atraso en la oficina y así se visten todas las instituciones, con ese amiguismo qué que no colocan gente que realmente esté formada o preparada...”<sup>82</sup>*

#### **4.3.2. Capacidades Cognitivas Insuficientes**

He ubicado con segundo factor a un bloque de relatos de los funcionarios públicos donde se discute sobre la urgente necesidad de incorporar funcionarios “preparados” y “capacitados” dentro de las actividades de la Administración Pública ante la terrible presencia de un manejo inadecuado de los recursos y un logro bastante cuestionable de las metas de la institución. La Administración Pública para los funcionarios enfrenta un gran reto ante las múltiples lesiones del orden meritocrático versus el orden de asignación clientelar y político partidista que se denuncian, ha prevalecido en los últimos años.

El Funcionario Público supone que lo más catastrófico dentro de la administración pública es recibir a un funcionario sin las cualidades cognitivas para actividades afines a su cargo que incluso la asignación de cargos por medidas “poco democráticas”. Esta ambigüedad en su opinión frente a la ya presentada al principio de este capítulo (un funcionario que se autoconstruye ontológicamente de acuerdo con el respeto a la legalidad, la norma y su función de acceso inclusivo a la ciudadanía) logra comprenderse por dos experiencias significativas narradas por los sujetos: Una entrada a la institución por vías clientelares, de contactos de amistad-familiares o partidistas pero a la vez un proceso de formación continua recibida dentro de la propia institución que le otorga fuerza a los criterios de la racionalidad, ciencia y manejo eficiente de los recursos.

No descartando que todo este colectivo de sujetos entrevistados es producto del desarrollo con los procesos de formación básica, diversificada y superior universitaria en la cual el mérito académico se construye con la distinción y formación de posiciones jerárquicas aspecto que adversa cualquier otro tipo de distinción jerárquica arbitraria. Siendo necesario ahondar este punto en apartados subsiguientes, lo que prevalece en este punto de ilustrar que

---

<sup>82</sup> Alberto. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

parte del diagnóstico caótico con se muestra La Administración Pública son a partir de los efectos que produce el desarrollo de actividades por personas sin la formación adecuada para tal fin.

También forma parte de este mismo esquema el tener que acotar que el tema de las incapacidades cognitivas de los funcionarios públicos dentro de la institución tampoco se abordan de manera sistemática con planes de formación. Forma parte de una estrategia que pueden tomarse a la tarea de encabezar sus líderes “si desean” o están a favor de corresponder frente a los funcionarios de la institución pero no como un esquema obligatorio dentro de la misma. A propósito de esta situación, fue expresión de los sujetos la sistematización de talleres “ideológicos” a los cuáles tildaron como no en correspondencia con los fines de los objetivos materiales a desarrollar por cada uno de ellos.

*“...Sacarle algo que no le deje al libre albedrío a cada una de las personas que colocan en estos puesto que hacen lo que les da la gana o sea que los que colocan a personas que no están formadas, tiene que haber un mínimo como por ejemplo cuando van a nombrar un Juez que tiene que tener un mínimo de condiciones, ah? Tu no puedes poner a una persona a administrar una granja y la persona no tiene ningún pedazo de conocimiento y entonces nombra un equipo de trabajo que menos tiene capacidad para desarrollar o ejecutar el, las funciones para cual fueron contratados pues”<sup>83</sup>*

*“...Hay líderes que son muy preocupados por la capacitación y la formación de su personal dirigente, de su personal en general de su gerencia de sus acompañantes y hay otros que no le prestan atención a eso. Me ha tocado los dos extremos. Me ha tocado el extremo de que yo tengo mi Maestría gracias al apoyo de una persona este que estuvo pendiente de mi formación en el sector público ok? Y luego de mi desarrollo personal de mi creo que preocupación pero ciertamente porque tuve la posibilidad de pagarlo yo, con mis propios recursos ¿ok? Pero los demás de los funcionarios no tienen acceso, entonces es allí donde tenemos grandes fallas que dependen de los gerentes que estén a cargo, depende de los presidentes de las instituciones, de los jefes de gobierno, de los gobernadores, de en fin del que esté a cargo depende de que esa formación se dé o no, ok?..”<sup>84</sup>*

#### **4.3.3. Condiciones materiales insuficientes.**

El Funcionario Público que dialoga en estos encuentros, no solo tiene que lidiar con un ambiente de trabajo donde la asignación de los valores se suscribe a las líneas de una tendencia ideológica, no solo tiene que sortear ambientes donde de esta primera situación descrita, se convierten escenarios de conflictividad, elementos de comunicación hostil y presenciar actos de discriminación. Adicionalmente, forma parte de la cotidianidad de estos sujetos tener que encontrarse con un “empleador” que asigna un salario totalmente desacorde con las exigencias de la vida material diaria.

<sup>83</sup> Alberto. Funcionario Público del Ministerio del Poder Popular para las relaciones Exteriores.

<sup>84</sup> Patricia. Funcionaria Pública de la Gobernación del Estado Zulia.

*“...esa es la parte de la insatisfacción que vienen las promesas de aumentos de sueldo que aja dirían seguramente que eso es todo lo que te está molestando. No, porque ya confesé las deficiencias que estructuran el entorno de lo que no es económico y que hemos tenido que generar nuestras propias soluciones pero también esta esa, que es esa parte de aja para eso estamos aquí porque a mí la universidad, la maestría no me la regalan ¿ya?, los alimentos que yo tengo que conseguir para mantenerme vivo y sano aunado a los medicamentos tampoco me los regalan, entonces necesitamos tener el, el sueldo que sea ajustado a nuestras funciones entonces reclamar que la cantidad que percibes es muy bajita, entonces es un crimen, es un delito y: - Cuidado y si no te boto de una vez por eso por, - ¿Qué es lo que te pasa? ¿No crees que estas ganado bien?”<sup>85</sup>*

Los funcionarios que dialogan sacan a la luz este tema de manera recurrente cuando corresponde asumir una postura evaluativa sobre la forma en que el personal trata con el beneficiario o accede a mecanismo de asignación ilegal de prebendas que a la luz de la ciudadanía son características inherentes al funcionario público en la actualidad. Con condiciones materiales insuficientes el funcionario se vuelve indulgente ante “estas desviaciones” y añora una mejor y más justa remuneración salarial sólo reclamable dentro de una esfera de confianza ajena a los oídos de los “jefes”.

Aquí se filtra una conducta propia de los esquemas en donde la arbitrariedad o los mecanismos de control son protagonistas en las dinámicas de las instituciones donde estos rasgos suponen ser cada vez más la norma. Es la conducta del silencio y el temor ante la denuncia de situaciones injustas devenidas por experiencias donde se percibe la élite política y más cercana a los centros de poder como poseedora de los mejores beneficios económicos frente a una gran masa de trabajadores que les toca tomar la decisión de conformarse con su situación o decidir motivar un enfrentamiento que lo lleve al despido.

En los relatos de los funcionarios no deja de estar presente las grietas de la profunda crisis económica actual del país, que deja en su estela un país cuya mayor bonanza petrolera recibida en la historia entre el año 2006 y 2008 invadió las arcas financieras y que hoy en día enfrenta el duro panorama de ausencia de ahorros del fisco para intentar abordar los embates de los compromisos socioeconómicos delante de un barril por debajo de los 50\$ que apenas alimenta un presupuesto dependiente fundamentalmente de la venta de la exportación de esta materia prima.

*“...Bueno eso es “gracias” al gobierno también, ¿cómo puede ser posible que un policía tenga un arma una Glove, una Vereta, una pistola pues? y los choros o los presos tengan una..un fal o un KM, unas escopetas doble cañón, unas pajizas, ¿qué es eso?. Y nosotros con una normal con una pistola. Uno no puede arremetir contra ellos y ¿cómo hace uno? Si son armas de guerra”<sup>86</sup>*

<sup>85</sup> Samuel. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>86</sup> Julio, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia. CPEZ



*“... donde a veces no tenemos las condiciones de nosotros tenemos que llevarnos nuestra propia agua, tenemos que llevarnos nuestro propio papel sanitario, tenemos que llevarnos nuestros propios bolígrafos para escribir, hojas...”<sup>87</sup>*

*“...no lo dejamos de, no lo dejamos de percibir solo que disminuyo significativamente, entonces le han restado y lo han hecho de forma irresponsable porque si nosotros comparamos esto que estoy diciendo con los, con el incremento que ha sufrido la asignación nacional hacia el Estado, el el Situado Constitucional y con las diversas asignaciones que se han hecho por vías de créditos adicionales o especiales, entonces no se compara con la realidad que dirías bueno bastante opinático que fue el funcionario que atendiste verdad porque fíjate si estamos viendo que debería haber una prosperidad porque tenéis una asignación mayor a lo que tenían los anteriores entonces que está pasando? regreso otra vez al mismo punto que había dicho este quienes no tenemos la capacidad suficiente para tratar estos inconvenientes porque eso es un problema administrativo ósea no estás administrando adecuadamente los recursos no los están invirtiendo como se debe o en lo que se debe que es otra cosa que es muy común aquí el desvió de partidas que es otro delito ya?, porque eso es malversación de fondos así los ubiquéis a ambos o los orientéis a ambos recursos para un beneficio estáis malversando voz lo presupuestaste para una partida debéis ejecutarlo, debes ejecutarlo para esa partida, no pero es que necesitaba, esa no es la cartera tuya hermano esa no es tu cartera entonces son cosas que esteee, bueno las cubrimos como necesidades personales no las comentamos afuera porque da hasta vergüenza, nosotros mismo tenemos que ocasiones comprar el Toner, cualquiera de los insumos que requiramos para funcionarios.”<sup>88</sup>*

*“Entrevistadora: Correcto ¿Qué piensas tus compañeros sobre la situación actual de la política? Pedro: Están, si hay disgusto si hay disgusto porque deberíamos tener mayor beneficios, no beneficios en cuanto a a las seguridades policiales, si tenemos unidades policiales; pero como te explico la la por lo menos cauchos tenemos unidades paradas por cauchos, este baterías, pienso que es donde debería estar el gobierno o la gobernación, pendientes de esas unidades, baterías, faltan cauchos, porque las unidades están lo que no tenemos es la dotación para ponerlas operativas, unidades hay”<sup>89</sup>.*

Retorna de tal manera, la sintomatología de un país en crisis desde una de sus ventanas: La Administración Pública y sus funcionarios quienes desde sus experiencias narran con profunda decepción las precariedades con las cuales ni siquiera sienten pueden tener la libertad de comunicar públicamente en aras de garantizar su derecho a tal fin establecido no solo en la constitución nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1999) sino reafirmado en el artículo 156 de la Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y trabajadoras (Presidente de la República, 2012)<sup>90</sup> que ampara en los beneficios a los trabajadores del sector público.

Dentro de este mismo apartado también corresponde develar una realidad mostrada por los funcionarios públicos en donde se combina: la inexistencia de insumos de trabajo adecuados o suficientes para la labor que realizan en la institución así como también un ambiente que cada más se caracteriza por ser mayormente hostil. Los funcionarios cuentan cómo es desde la iniciativa de ellos mismos que deben resolver la salida de un trabajo

<sup>87</sup> María, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>88</sup> Samuel. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>89</sup> Pedro, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia. CPEZ

<sup>90</sup> “Artículo 156: El trabajo se llevará a cabo en condiciones dignas y seguras, que permitan a los trabajadores y trabajadoras el desarrollo de sus potencialidades, capacidad creativa y pleno derecho a los derechos humanos, garantizando: a) El desarrollo físico, intelectual y moral, b) la formación e intercambio de saberes en el proceso social del trabajo, c) el tiempo para el descanso y la recreación, d) El ambiente saludable de trabajo, e) La protección a la vida y a la seguridad laboral y f) la prevención y las condiciones necesarias para evitar toda forma de hostigamiento, acoso sexual o laboral” (Presidente de la República, 2012)

asignado. Carentes están de papel para informes, maquinas, iluminación adecuada, baños adecuados para el uso del personal, ausencia de agua para la hidratación de los mismos y para el caso de los policías, con un armamento viejo y desactualizado incompetente con el tipo de armamento que se porta en manos de la delincuencia.

#### **4.4. La interpretación de las deficiencias: Violencia Político- Burocrática como un nuevo rasgo de la dinámica interna de la Administración Pública Venezolana**

A la luz de lo anterior expuesto, es importante en este momento hacer un inciso interpretativo. Lo que dan cuenta los funcionarios públicos hasta el momento no son características casuales o esporádicas dentro de la institución pública. Ha conformado parte de un proceso continuo en donde siente cada vez más la pérdida de su autonomía para expresarse con libertad al respecto y en donde deciden incorporar corazas protectoras para sortear con el día a día, distinguiéndose aún de alguien que puede “seguir” pese a las dificultades. A estas y otras manifestaciones desequilibradas dentro de las instituciones públicas una autora argentina las denominó Violencia-Político Burocrática, haciendo una reflexión de nuevas dinámicas de violencia sistematizada en organismos públicos de este país que se vieron por mucho tiempo invisibilizadas por los teóricos e inclusive por las legislaciones.

El palabras de su autora, el termino Violencia Política Burocrática es referido a

“...una variante (tipo específico) de violencia política, perpetrada (sobre los agentes del sector público), por funcionarios políticos de la Administración Pública y por funcionarios estables de alto rango (Personal Jerárquico con funciones ejecutivas y personal a cargo) que tienen la responsabilidad social, legal y en este caso, administrativa, de cuidar a los trabajadores del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes. Este tipo de violencia político-burocrática es fortalecida y perpetuada, además, por el apoyo de no-decisores que convalidan dichas prácticas (Scialpi, 1999; Scialpi, 1999 en Scialpi 2002:211)

Así mismo, se hace preciso incorporar para Scialpi (2002) que en este fenómeno coexisten dos factores:

“a) Que la violencia político - burocrática es perpetrada, precisamente por los funcionarios políticos y aún por personal jerárquico de planta y administrativos de carrera de alto rango de la Administración Pública, quienes tienen la responsabilidad de respetar y hacer respetar las normas administrativas vigentes. b) Que la transformación del carácter protector en agresor ocurre en un ámbito laboral y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación” (Scialpi, 2002:211)

La administración pública Venezolana, está legalmente vestida y sumergida de principios constitucionales y legales democráticos, que aún más se refuerzan como victoriosas en los discursos de los principales representantes del gobierno Venezolano pero que esta investigación devela se esconden otras las realidades dentro de la cotidianidad de cada vivencia en el funcionario público, que no está dispuesto compartir con otras personas sin las

mismas no le ofrecen discreción o confidencialidad. Lo que me atrevo a manifestar en este informe son las graves lesiones que a la luz de la interpretación de Scialpi (2002) éstas prácticas tienen sobre la conformación de un colectivo de funcionarios públicos que se atreva a fortalecer la institucionalidad en tiempos de profunda crisis, que es capaz de remar frente a la tempestad y reproducir más bien en su entorno aquellos principios con los cuales tendría que manifestarse frente a los beneficiarios.

El tema de la institución de la violencia política-burocrática que se evidencias con los signos de autoritarismo, descalificación, no reconcomiendo a las capacidades de los funcionarios, el bloqueo de la iniciativa y creatividad, la desproporción de los estímulos materiales para el trabajo son un factor latente para vulnerar las fortalezas de continuidad de la institución pública que es necesario analizar a la luz de la auto exigencia que se hace el país para construir libertades democráticas.

Con las prácticas que se denuncian en estos testimonios anónimos, las primeras debilidades de la Administración Públicas solo se palpan “desde adentro”, desde aquella agonía que se combina con sus corazas cohabitantes para trazar esfuerzos de creación e innovación en la lucha de la garantía los procesos democráticos en los que aún confían como distintivos de la Administración Pública. Tal y como lo expresa Scialpi (2002): “La violencia así instalada en la Administración Pública, es equivalente a la violencia del padre en un contexto de violencia familiar. Vicia y desvirtúa la autoridad necesaria para conducir los organismos públicos” (Scialpi, 2002: 200)

#### **4.5. Las corazas cohabitantes.**

¿Quién es ese Funcionario Público que se construye tras los vestigios de las grietas de su institución? Es una de las preguntas con la establecemos parte de los rasgos que involucra la cultura política de estos sujetos y con la que sólo se puede comprender a la luz de las complejidades que integra el ser humano y que surgen de la combinación de valores, experiencias significativas e imágenes.

Antes de adentrarnos sobre la base de la construcción de sus actitudes, es importante develar la manera en que éste funcionario convive con la cotidianidad de saber que dentro de la institución se perciben, se escuchan y “se hacen” cosas fuera de la norma, fuera del orden constitucional que inclusive inhibe las garantías de uno de derechos humanos democráticos fundamentales como el de la pluralidad el respeto y el derecho a un ambiente libre de cualquier tipo de violencia.

He denominado corazas cohabitantes aquellas actitudes que de las cuales el Funcionario Público se sirve para coexistir con el sistema en el cual está inmerso. Una de estas corazas la “del silencio o la cautela” que prevalece en muchos casos ante el rechazo a la confrontación combinado con el temor a ser cuestionado, señalado o en último término perder las pocas garantías de la estabilidad en cuanto a su seguridad social que le ofrece dicha relación laboral.

*“...por ejemplo un pasante que tuve, tuve hace unos meses me preguntaba que como debía ir vestido y en verdad el muchacho de buena presencia y todo y casi que le digo bájale dos vení con tu chemisita, con tu pantaloncito de jeans, gomas o tu zapatos muy, entonces por supuesto como era de mi misma área le explique porque no quería que él fuera una amenaza para otras personas de hecho precisamente su calificación bajo por no haber asistido a unos congresos ideológicos”<sup>91</sup>.*

*“...en su mayoría existe mucho silencio, mucha discreción al actuar, al hablar eeh tratamos en ese en ese me voy a involucrar eeh tratamos de asumir en en los actos que es lo que más a nosotros nos piden, porque en la parte de militancia no son tontos no nos van a decir bueno si con esto podemos confiar”*

Esta coraza convive con otra de “adaptabilidad” incondicional de acuerdo al jefe de turno, haciendo caso omiso a la violación contra el respeto a la pluralidad o imparcialidad política que debe en su seno resguardar a la institución.

*“Por lo menos nosotros o por lo menos en mi caso, yo juego doble play, si estoy con los políticos, soy político y si estoy con los chavistas, soy chavista, si estoy con la oposición. - No yo también soy opositor. Yo pues en el caso mío, porque por lo mismo le digo yo nunca he votado ni nada, nada y he estado allí estoy inscrito en el proceso electoral y todo, pero nunca he votado, y es más me llamaron una vez pa ser miembro de mesa. - AH bueno a si!. Nunca fui. - No tienes que ir al banco para que cobres un cheque. - Ah bueno dale. Nunca fui. Maginate si cobro el cheque y no voy, entonces después va a ver un problema. - No...!”<sup>92</sup>*

Esta actitud hace recordar a la planteada hace más de 20 años por uno de los trabajos antecedentes teóricos citados en el capítulo 2 de este trabajo. Y tiene que ver con la descripción fenotípica de ese entonces los catalogados gerentes públicos dentro de las instituciones quienes dentro de la dinámica partidista y clientelar que ya se denunciaba en el momento asumían para el resguardo de sus puestos actitudes en donde prevalecían de acuerdo al momento diferentes adhesiones que combinaban la adhesión a la agenda de lo partidista y la agenda de la realización y exigencia de su labor cotidiana en tanto funcionario público en ejercicio, denominando con esto “el régimen de lealtades divididas” (Álvarez, 1993)

La “Coraza Institucional” y de “profesionalismo” que advierte el uso de la norma formal ante procedimientos y respeto a la normativa de cumplimiento de horario y metas dentro de la institución, surge en momentos donde las hostilidades se ven prolongadas dentro de los

<sup>91</sup> María. Funcionaria Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>92</sup> Julio. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia. CPEZ

espacios de trabajo o contravienen la “moral” de aquellos que la tienen como su herramienta más fortalecida en su personalidad.

*“...somos pocos a quien nos buscan los beneficiarios para que los atendamos porque en la mayoría de los casos siempre que vamos a una institución pública llevamos mentalizados de que me va atender un obstinado o una grosera eso va bostezar va limarse las uñas, se las está pintando, desayunando, cualquier cosa antes que atenderme. Yo en ocasiones he evitado que me den un regaño precisamente porque voy luego a la oficina del jefe, y le digo disculpe jefe pero usted me estaba llamando pero .....yo estaba atendiendo un beneficiario y ante eso prima la atención del ciudadano antes que un día de estos cuando te veo es que me estas botando, ósea porque estás haciendo lo que a ti te da la gana, no no es lo que a mí me da la gana es el deber ser, nosotros nos debemos a los ciudadanos y en función de eso tenemos que trabajar.”.*<sup>93</sup>

*“...todo lo que yo he hecho lo he hecho porque quiero o nunca me han dicho hace eso porque es obligado, porque es una orden no si me estás hablando dentro de la policía, dentro de mi trabajo, todo lo que he hecho es basado, pegado a la ley, en caso de que alguna persona me diga que que tengo que hacer algo que no está apegado a derecho, yo creo que no lo haría, yo creo que levantaría nota informativa o administrativo pero no cumpliría”*<sup>94</sup>.

*“...entonces por ejemplo en una de las instituciones donde yo estuve me sentí satisfecha porque veía que a veces no podía o no estaba en mis manos poder ayudar a la gente pero esa gente se iba tranquila porque yo no era nadie para darle un problema adicional al que ellos traían, al menos trataba de canalizarlo y ellos encontraban en mí o sea una receptividad que es lo más importante creo yo que uno busca en las instituciones públicas y que los funcionarios públicos deberían ser conscientes de sus deberes porque de hecho lo establece la ley”*<sup>95</sup>

Arriba, mencioné las actitudes de indulgencia del funcionario con su par y retomando esta idea, aquí describimos la aparición de lo que he denominado **“la coraza indulgente”** con la que describo que el Funcionario Público también se autoconstruye con la existencia de posiciones “justificación” al grupo de funcionarios que consideran lesionados por las grietas del sistema.

*“... No bueno, sí afecta no lo niego, pero la mayoría lo hace por lo que le sigo explicando, todos tienen tres, cuatro hijos la esposa y el sueldo no da para la policía. Viene un aumento que todavía no lo han dado, tamos esperando, el día del policía, no dan el aumento, no dan el bono, no dan nada, entonces la mayoría lo hace me imagino que por necesidad, por lo menos yo no es que me este saliendo de allí sino que yo no lo puedo hacer porque soy escolta, trabajo de civil, nunca he trabajado uniformado, nunca pues no puedo decir si lo hice algún día no lo hice porque no trabajo uniformado, trabajo de civil como lo haría? Si yo le quitara algo a una persona: - Aja pero tú estás de civil, quien eres tú? nunca, todavía no lo hecho pues, hasta ahora pues, no lo puedo decir, no, no lo voy hacer nunca...”*<sup>96</sup>

*“.... Es bastante deficiente como te digo, me parece que lo primero son los vicios. Esa gente tiene que rotarla. Ya cuando uno tiene 10, 15 años en lo mismo, ya esa gente quiere salir. Jubilaciones especiales, esteee veo mucho vicio dentro de la Administración Pública con respecto al trato al público, e funcionamiento y también creo que las condiciones de trabajo afectan, las condiciones de no tener un aire acondicionado, unos baños adecuados. Te digo porque nosotros, O sea así es mi personalidad, que no me amargo, pero veo que mis compañeros si desde el punto de vista de su confort, lo que ellos*

<sup>93</sup> Samuel. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>94</sup> Pedro. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia. CPEZ

<sup>95</sup> María. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>96</sup> Julio. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia. CPEZ.

*sienten a diario. El aire acondicionado no sirve de un tiempo para acá, no tenemos agua, O sea son cosas que quizás te afecten el humor, te afecten el y tú vas a dar el maltrato* <sup>97</sup>

Sin embargo es preciso destacar que dichas corazas conviven con una pulpa de profunda *desmotivación, frustración, miedo o desánimo* por parte de los funcionarios, de decepción en muchas veces de lo que ven y de lo que no pueden sentirse orgullosos sino más bien avergonzados. El orgullo les viene por su labor propia y por la heroicidad de sus labores frente a los ambientes de hostilidades.

Samuel y Alberto en algunos relatos, expresaron haber presenciado la salida “injusta” de la institución de muchos de sus compañeros cuya pulpa de desmotivación e impotencia pudo más que cualquier otra coraza descrita anteriormente.

Rasgos de impotencia ante las injusticias podemos citarlas a continuación de la entrevista con Alberto:

*“Alberto: Entonces a quién le digo? Eso es como lo que yo te dije de las mujeres de trato y tráfico, si los clientes, son el juez, el abogado, la cuestión, a quien denuncio?. Si es amiga del jefe, cómo le digo, a quién le digo?. Duro un año sin ir... a quién le digo eso? Ah?...Me voy a calar que forme un lío allá abajo? Que lo que puede es sacar, sácame de aquí de Maracaibo y alejáme de mi.... Mi hija* <sup>98</sup>.

Patricia, es otra de ellas, experimento ansiedades y enfermedades de tipo físico y psicológico con las que tuvo que detenerse y salir de la institución, sin poder sacar más cartuchos de las corazas de adaptabilidad con las que el resto de los funcionarios cohabita:

*“...Muy difícil, muy de hecho me enfermé físicamente este fue muy agotador mentalmente estee era mucho trabajo y hacer mucho trabajo sin tu tener una recompensa de una persona que te diga: - Mira lo hiciste bien este gracias, este ayúdame apóyame siempre como si fuera la cosa más fría este como si fuera la cosa más fría: - este es tu trabajo y lo tienes que hacer entiendes?. Eso es muy difícil, uno debe buscar siempre espacios, mejor dicho voy a decirlo así: uno debe buscar siempre espacios donde valoren la capacidad profesional que uno tiene y eso me costó mucho aprenderlo...uno lo dice muy sencillo pero eso no se dice, no se siente.. hay que experimentar muchas situaciones para uno aprenderlo a decir....”* <sup>99</sup>

*“Unos se molestaban hubo gente que lloro, hubo gente que se enfermó de verdad, es mas de hecho si revisáramos podríamos decir que por lo menos donde yo estoy hay mucha gente suspendida, hay mucha gente que ya prácticamente se han incapacitado por la parte de psiquiatría por todo lo que ha sido la presión psicológica que nosotros hemos tenido,* <sup>100</sup>

*“...me pasan a la Gerencia de Construcción y Mantenimiento de Obras que es en la que me mantengo actualmente que hago yo si me dio temor que era la pregunta que me hiciste (breve interrupción por otro funcionario público...)si si me dio temor y lo que hice fue en ese momento eh baje al área en la que había iniciado, baje al área de social, de manera que no pudiera levantar mucha sospecha este en relación a lo que había estudiado en el área donde estaba y como en ese momento sentía que*

<sup>97</sup> Paola. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>98</sup> Alberto. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>99</sup> Patricia, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>100</sup> María, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

*estaba un poco débil para las funciones que había asumido entonces débil de conocimiento lo que hice fue que me regrese a mi otra área de confianza donde había iniciado y permanecí mucho tiempo allí...”<sup>101</sup>*

## 4.6. Valores y arraigos en el Funcionario Público Venezolano

El Funcionario Público es experto en la construcción de estas corazas a partir de un cimiento de valores que a mi modo de ver, posibilitan ejercer su labor diaria dentro de la institución, pese a las acciones con las que se adaptan o critican profundamente.

### 4.6.1. Valor del trabajo

Dentro de los relatos hubo mucha recurrencia a la expresión de estar satisfechos con el trabajo. Esto ya ha sido mencionado con anterioridad. Sin embargo vale la pena señalar en este apartado que la presencia de este valor nos permite construir una imagen del funcionario ajeno a la visión autómatas de aquel que sólo sigue instrucciones. Es verdad, en algún momento las sigue sin poder cuestionar la autoridad de sus superiores.

Pero esto de deja de alumbrar el un profundo sentido de satisfacción cuando el funcionario se auto observa frente a la labor de lo público, el bien para “todos”, allí revive la misión para la cual está llamado a formar parte y es lo que motiva a expresar un sentido de pertenencia cuando decide incorporar de sus propios recursos elementos que permitan hacer más llevadero el día a día. Se convierte en un colaborador automático de la institución no solo porque invierte en los recursos materiales que no se les son proporcionados, sino también está dispuesto a continuar con un proceso de formación fuera de lo que institución pudiera proporcionarle, en aras de no impedir la realización del trabajo que le satisface pese a convivir con esa pulpa de frustración dados los factores mencionados al inicio de este capítulo.

*“Entrevistadora:¿Qué le satisface a usted de estar donde esta? María: Primero ósea tener la oportunidad de hacer un trabajo relacionado a mi carrera a mi profesión, segundo tener la tranquilidad y el orgullo de generalmente hablar con propiedad en todas mis propuestas, ósea son como que válidas y generalmente si nadie toma iniciativa y yo creo que tampoco nadie sabe hacer las cosas entonces se ganó un gobierno para que ellos gobiernen en base al trabajo de nosotros porque realmente no saben dónde están parados, no saben, ósea yo creo que el único que más o menos puede tener la experiencia allí del asunto es el gobernador porque aja ya tuvo un primer periodo pero el resto de las personas eeh sobre todo en lo que es la parte operativa no creo que mucha”<sup>102</sup>*

<sup>101</sup> Samuel. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>102</sup> María, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

*“Entonces este es precisamente hablamos del compromiso individual de ese querer a la institución y eso a la vez se traduce en gestión, en gestión para el gobernador que esté.. **Entrevistadora: Ujum ...Samuel:** En gestión para el mandatario que esté, cuando vos te dedicáis cuando empezáis primero a querer tu trabajo, aunque hayan muchas adversidades. Aquí no hay papel que seguramente es una reproducción de lo tuyo también. Este tenéis que traer trabajo, no sé si te fijaste del reporte que estaba pasando que es antiestético porque es información para ser discutida con un ehh con vicepresidente. Ay y no tenemos con qué trabajar. ...Vos debéis presentar la información, entonces este no tenemos insumos para cubrir las cada una de las obligaciones que generan nuestra producción. Las herramientas, las tenemos que auto proporcionarlas con sueldos muy bajos. Entonces más allá que una crítica, he dicho la crítica pero con una argumentación”<sup>103</sup>.*

*“...pero eeh como te digo hasta ahorita, sigo ha llenado mis expectativas, ha sido lo que yo creí que iba a ver, que iba ser...He tenido tu sabes que estamos influenciados, por el, el, la televisión y yo veía la televisión y decía yo quiero ser policía, quiero ser el bueno y no el malo, quiero ser la persona que ayude a la viejita a atravesar la calle, a la anciana a atravesar la calle, quiero ser la persona que le ayude en su comunidad, yo quiero ser el, el ejemplo de, de la sociedad y quiero ser el orgullo de mis padres. Eso me motivo hacer un policía.”<sup>104</sup>*

#### 4.6.2. Valor de la Educación y la Formación

El Funcionario Público reconoce a la formación y a la capacitación como la herramienta vital para lograr una Administración Pública más eficiente en respuesta a la necesidad de los beneficiarios. Ésta recurrente afirmación esconde detrás un profundo respeto a la formación educativa como puente transformador de los seres humanos, como enlace para la generación de respuestas más acertadas con la realidad demandante además que constituye para ellos un estímulo para considerarme “mejores” cada vez más.

Esto es importante destacarlo en el momento, porque detectar este sentido de privilegio de las metas educativas sobre las de asignación partidista o clientelar supone que hay confianza y respeto sobre la construcción de un andamiaje a partir de criterios meritocráticos a partir de personajes que tengan el conocimiento más adecuado para enfrentar los retos del país y hacer canalizar de la mejor manera las demandas y la respuesta. Este valoración los aleja siempre del autoritarismo, del abrazo a las ideologías así como las prácticas que pese a estar involucrados en ellas, saben no son las más adecuadas para el ejercicio de la función pública.

¿Cómo es posible entender esta situación? En este punto es importante rescatar el proceso de socialización de los entrevistados. Todos han sido partícipes de los procesos de inserción en el ámbito educativo, hasta inclusive la escala universitaria. Sus vidas están marcadas por una profunda valía a los mecanismos de asignación de valores positivos alrededor de los logros meritocráticos, con los cuales narraron además todo el sacrificio que

<sup>103</sup> Samuel. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>104</sup> Pedro. Funcionario de la Gobernación del Estado. CPEZ.



implicó su logro. En este sentido la ciencia cobra un valor sustantivo para el logro de los objetivos frente a un contexto de crisis con los cuales unos se atreven a ser más críticos que otros pero en algún momento de sus relatos hay una desembocadura en la que todos se encuentran que devela su real visión de las cosas: Hay un estado de crisis dentro de la dirigencia y dinámica de la Administración Pública que solo es superable con aquello con lo cual dichos funcionarios cambiaron su visión de la vida: la educación, el manejo de la técnica, de los procedimientos, de las instrucciones científica y ese es el modelo de administración en la que se aspira debe estar encaminado el futuro de Venezuela, al menos un modelo en que ganen sobre los criterios ideológicos, aquellos racionales, científicos, operativos y modernos.

*“Anteriormente, cuando hablo de anterior me refiero a la gestión, este en el Estado hay algo que se conoce como escuela de gobierno que es el ICPEZ...Entrevistadora: Correcto... Samuel: ese instituto allí nos formaban con cursos este en el área de de Atención al Ciudadano había un, un curso en específico que se le daba a quienes no tenían carrera como la nuestra de orientación social o que eran persona que eran bachilleres entonces le daban la formación de atención al ciudadano, este también dictaban cursos de tributos e en de actualización de nómina, y cosas así referidas a lo que era el talento humano, recursos humanos y esas cosas por el estilo y este a nivel gerencial estaba un diplomado o a nivel ya más profesional porque yo también estaba porque yo también lo llegue hacer sin ser gerente aunque en un principio, se pedía como requisito de que fueras director de una institución o gerente, pero si eras Alcalde mucho mejor o Gobernador o estabas; bueno a mi toco en esa oportunidad trabajar, estudiar perdón con un Alcalde de Colombia que experiencias tan uhm innovadoras en ese momento ósea este él hablaba de su Municipio como algo tan controlable y además de todo, ósea eso se define más todo con gobernanza, con el termino de gobernanza, la articulación de los diferentes actores trabajando para que se diera el bienestar de esa localidad tenías a la empresa privada, tenías al sector publico trabajando directamente con comunidades y a su vez era un flujo de arriba abajo y de abajo a arriba casi que en vez de ser así tan, tan lineal, tan vertical más que todo yo lo veía muy circular, bueno está muy aplanado ese tipo de de relaciones entre ellos y cada vez que el comentaba ósea todos en clase dios mío que agarro, que agarro anotando rapidito, una oportunidad le dije disculpe pero puede hablar un poquito más pausado para...Entrevistadora: toda esa sabiduría ....Samuel: Si, y no es nada un carajo muy sencillo y cosas simples óseas si voz le valoráis o estimáis la dimensión de sus acciones, ideas que cualquiera de nosotros manejamos así como mi alma y eso te va asombrar?, ósea un acueducto te asombra pero no es la obra como tal sino como se articulan para desarrollarla en tiempo record y con recursos casi que inexistentes, ósea era un querer hacer, pero como no eso tampoco se decreta porque eso fuera así de sencillo mi hermano esto sería la sucursal del cielo, tu vieras a Dios buscando un partido político por donde lanzarse también por acá; pero de verdad que eso es el liderazgo el estilo de liderazgo que prevalece allí para poder articular todos estos recursos. Bueno entonces en esa escuela de gobierno que sucedió que con el cambio, con el cambio de gobierno ya eso no funciona con tal., claro eso paso hacer una sala de discusión política para el partido, ya no recibimos ofertas de ellos, este cuando comenzaron dieron un menú de temas que de cursos pues de formaciones socialistas, todo estaba asociado al socialismo. Sin embargo nunca se materializaron en nada, ósea quedo en eso una parrilla de fechas, un esquema de fechas y listo; eventualmente hacen unos cursos en la biblioteca del Estado y están más referidos a la parte administrativa, de procesos administrativos, pero tampoco son continuos, no son frecuentes son más bien como coyunturales, dependiendo como este el momento político, entonces bajan una preparación de esa y un proceso administrativo cualquiera solamente le agregan el adjetivo socialista y listo; pero es cualquier cosa allí”<sup>105</sup>*

*“Allí tengo varias cosa que no he hecho por los momentos que es escribir mis artículos este, hacer mi doctorado lo quiero hacer y bueno, pero por las actividades que yo hago me impiden un poco*

<sup>105</sup> Samuel, Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia

*por el tiempo no? Pero bueno a lo mejor en algunos años a lo mejor dejo de hacer esto, hago aquello y bueno vamos viendo...”<sup>106</sup>*

*“...pero como ya quitaron esa Maestría, esa especialización, esa formación.. Yo creo que ... se perdió el camino porque si tú quieres colocar personas que están adicta a ti por lo menos ponlos a estudiar, concientízalos, prepáralos, um? No los lances y le des un bate, un bate y una pelota y no sepan batear... entrénalo primero.”<sup>107</sup>*

#### **4.6.3. El valor y el respeto a la norma, a la institución y a la Democracia**

Muy ligado a lo anterior expuesto existe una sincronía de valores que se pliegan al valor de la educación y la formación por parte de los funcionarios. Estos valores están referidos al sentido de respeto que se le da a la norma escrita, pese a las corazas conformadas para sortear los desequilibrios vividos en la institución. Plegado a ésta está el respeto al valor de lo “institucional” que en la imagen de los funcionarios es el respeto a lo establecido en las leyes y en los procedimientos: la eficiencia, la eficacia, el cumplimiento de las tareas dentro de la institución, la atención al público. Sigue en la adhesión a este cúmulo de valores interrelacionados el profundo valor y respeto a la democracia la cual se asocia con la capacidad de intervenir en los procesos de decisión por parte de todos y sobre todo el respeto a la pluralidad, el respeto a la libertad de expresión de todos los ciudadanos y el valor que se le da al Estado de Derecho o las garantías legales para la protección de los ciudadanos, las cuales dudan están en su pleno ejercicio.

*“...Ya, ya lo ubico a que buscaba precisamente con ser institucional. Y es parte de lo que estamos haciendo ahorita, con esa pequeña intervención que hace la compañera producto de una búsqueda de disciplina, de hacer lo que se debe, lo que implica la norma mas no lo que a mí me venga en gana, cómo amanecí entonces precisamente eso es lo que considero que nos está debilitando en lo que se considera una institución. Si no, es una actuación Ad libitum ya? Actúo a libre discreción, como me venga entonces este con institucional trato siempre de asociarlo con disciplina, disciplina a la norma porque aquí hay disciplinas hacia las personas. (Cambio del tono de voz para escenificar un comentario rutinario de la oficina frente al jefe) - Ay que el jefe amaneció bravito!. Mira que el jefe. - Y a mí que me interesa si el está bravo?. Qué tiene que ver la bravura de él con lo que dice la norma, lo que está establecido en el instituto, con la acción, con la decisión que debe tomar?. Pues no. Los intereses que sean, ésto es lo que hay. Esto es para tomar decisiones. Esta es la información para tomar decisiones...Entrevistadora: Sí..Samuel: (continúa con la personificación) - NO le vas a decir ahorita que esta bravo! . - Me vale!<sup>108</sup>.*

*“Porque se supone que eh bueno no recuerdo ahorita cual es el filósofo pero hay un filósofos que dice que uno ósea tiene que compartir los conocimientos y yo soy partidaria de eso y en la medida en que yo ayude a crear una luz al resto de mis compañeros yo estoy ayudando a formar mejores funcionario y por supuesto que los mismo ciudadanos crean en las instituciones democráticas, porque realmente pienso que si los ciudadanos dejan de creer en las instituciones realmente yo pienso que*

<sup>106</sup> Patricia. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>107</sup> Alberto. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>108</sup> Samuel. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

*podemos decir que se pierde gran parte de la democracia y la democracia misma porque si los ciudadanos no no no tienen alguna respuesta, claro que no siempre dependen esas respuestas del funcionario que está al frente; pero si que la persona sepa canalizar o sepa, sepa dar una información precisa, por ejemplo yo no conozco todos los organismo de la gobernación pero si se que si alguien por ejemplo me pregunta porque uno nunca deja de ser funcionario público la gente viene te pregunta en la calle donde puedo yo hacer o conseguir pa que me reparen la casa bueno ya uno sabe no en el INZUVI como puedo hacer son reglas básicas que generalmente todos deberíamos saberlo eeh una carta dirigida al gobernador con fotocopia de la cedula, informe médico si va pedir una cuestión de salud, si es un mejoramiento de vivienda un presupuesto de lo que necesita y ese tipo de cosas, ósea ya allí uno está ayudando a canalizar”<sup>109</sup>*

*“...Nos debemos mantener en un país democrático libre, plural de amplio pensamiento pero sobre todo con respeto a los ciudadanos. El respeto a los ciudadanos es muy importante, el respeto al pensamiento. Si tú tienes una forma de pensar, y yo otro pero yo te respeto a ti y tú me respetas a mí las cosas pueden caminar. Y eso, es una de las situaciones que a lo mejor no está conveniendo en el país que no se respeta el pensamiento de las otras personas...”<sup>110</sup>*

#### **4.6.4. La neutralidad y el desencanto partidista: el rechazo al conflicto.**

Los funcionarios públicos rechazan la identificación de su labor con las tendencias partidistas tanto de gobierno como de los partidos políticos tradicionales. María, Samuel y Alberto se atreven a autocatalogarse políticamente como opuestos a la tendencia ideológica actual de gobierno, sin embargo siguen siendo partidarios de la idea de que las instituciones deben medirse en tanto que efectúan sus actividades de espaldas a los tintes partidistas. Sin embargo Paola, Patricia, Julio y Pedro sencillamente no están dispuestos a identificarse con ningún partido bien sea por un total descrédito de las prácticas de los partidos que han dejado un saldo deudor de ineficiencia dentro de las instancias gubernamentales o bien sea por sentir que la identificación política es solo el deber del funcionario frente a las actividades que debe realizar día a día dentro de la institución o sencillamente la que le exige su superior efectuar. Sin embargo, lo que puede ser aquí interpretado es hay dos tipos de funcionarios que se construyen.

Los que desde sus experiencias estuvieron asociados a la actividad en movimientos políticos juveniles, en protestas o en activismo político reciente, tienden a ser los más críticos ante el tema de la política partidista dentro de la institución. Sin embargo, los más jóvenes y con ellos también Patricia, sus experiencias socializadoras no han estado involucradas con ningún tipo de lucha social desde la participación con partidos políticos. Más bien en sus experiencias ha construido una representación profundamente negativa de los partidos por visualizar en los últimos años más conflictos que acuerdos, por ser parte de una naturaleza de país donde la

<sup>109</sup> María. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>110</sup> Patricia. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.

confrontación política y la polarización se han hecho más evidentes. Estos funcionarios, con sus actitudes, les dan la espalda a las manifestaciones de violencia.

Los anteriores valores de arraigo mencionados en el funcionario público develan en sí el efecto y la presencia aún de las características con las que el proyecto Moderno conquista el mundo occidental: la confianza en los sistemas expertos, como así los llamó Giddens (1990) que permite la construcción de seguridades ontológicas para sortear las adversidades de las situaciones del caos, riesgo o inestabilidades, lo que sugiere para la lectura politológica un interesante peso en la confianza al sistema de la institución política pese al profundo cuestionamiento de las prácticas de sus actores.

#### 4.6.5. ¡Gracias a Dios..!

Existen otros elementos de arraigo dentro del perfil valorativo que los sujetos mostraron en sus relatos y aquello que devela a un sujeto complejo.

La confianza en los sistemas abstractos: el arraigo a la educación como mecanismo de ascenso, de reconocimiento, de éxito, el respeto a la norma y a las instituciones no son las únicas presentes en el proceso de construcción de los arraigos o confianzas ontológicas de los funcionarios públicos. Esto se combina con arraigos, diría Giddens (1993) de corte pre moderna donde se le da un importante protagonismo a la religión, a Dios como sujeto generador de las bondades y beneficios que los funcionarios públicos han logrado atar en una dinámica llena de dificultades. La referencia permanente a Dios, muestra un sentido de adhesión casi necesaria donde es esta la referencia divina con la que los funcionarios sienten que han sido protegidos, han construido permanencias, ascensos o se han prevenidos del caos y la incertidumbre del medio externo. Eso, los acompaña siempre en los relatos y es solo un signo que reflexivamente se adhiere a los sistemas expertos como alternativa de respuesta al funcionamiento de la Administración Pública.

*“..Bueno, mucho gusto, yo soy oficial no hay problema empecé en el 2010, en el 2010 completico, recién graduado, me fui pal grupos especiales estuve en el Gri, hice curso de escolta en la policía, de allí fui escolta también de un gobernador aquí en el Zulia, salió y me enviaron precisamente al Reten el Marite, hice reentrenamiento, formación continua todo eso perteneciente a la policía, ahora gracias a Dios me encuentro en Idelfonso Vásquez, que esto es otro cuerpo de la policía, gracias a Dios hasta ahorita me ha ido bien, no me niego; pero le digo esto es puro cargo político, pura política, por Arias Cárdenas todo con la Guardia hay que estar ahora todo con la Guardia, nunca habíamos trabajado con La Guardia, nunca. Primera vez ahora por lo que ha pasado pues, gracias a Dios hasta ahorita me han tratado todo bien, no tenemos problema con ninguno de los oficiales, ni con La Guardia ni nada.”<sup>111</sup>*

---

<sup>111</sup> Julio. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia. CPEZ.

*“Si yo hubiese sido avara pero no,.. no lo estaba viendo nunca desde ese punto de vista y siempre como vuelvo y repito siempre le pedía a Dios que me colocara en lugares donde yo pudiera eh ayudar a la gente”<sup>112</sup>*

*“...Y te voy a decir una cosa, yo hablo con amistades de diferentes instituciones de diferentes Ministerios y todos estamos igual, hoy en día en todo estamos igual. Yo pensé que estaba mal, y a veces hablo con amigos y digo bueno, Gracias a Dios que estoy acá porque es que aquellos están peor que yo están súper peor...”<sup>113</sup>*

El arraigo del elemento pre moderno, tiene a mi modo de ver una segunda lectura que es importante comentar a continuación: Las fallas de los sistemas institucionales formales entre ellos la Administración Pública en los que además se develan procesos de ingreso aun masivamente clientelares, en donde de hecho, estos funcionarios no han estado ajeno a dicha realidad, el coctel de crisis económica que incluye la disminución de oportunidades de acceso a bienes y servicio para todos, entre ellos el acceso al empleo con “ciertas estabilidades” develan que la dinámica del país se ha vuelto azarosa, sujeta a las dificultades que expulsa la injusta asignación de cargos, de oportunidades en la que ellos, desde su posición sienten, que han sido “afortunados, gracias a Dios”.

Aquellos con los cuales la vía institucional formal, no ha sido capaz de cubrir, se le atribuye desde luego a la fortuna “divina de Dios” y con él la necesidad de agradecerle, infinitamente. La cercanía o el desarrollo a una institución de carácter público, es en tanto un beneficio y una “suerte” en muchos caso para el entrevistado, tal vez por esa razón se arraiga a su labor pese a las inconsistencias que se atreve a develar existen, tal vez por esa razón se identifica orgullosamente con la misma y le queda aún más energía para a veces hacerse caso omiso a dichas inconsistencias, porque es lo mejor, o lo más seguro frente al entorno hostil, del cual también tiene gran responsabilidad la institución.

#### **4.6.6. El contacto afectivo y cercano dentro de la institución.**

Uno de los valores en el funcionario público que cobra vida dentro del relato de sus experiencia y la construcción ontológica del perfil del mismo y de los otros tiene que ver con la necesidad de no dejar de incorporar un trato “humano”, un trato “cercano”, y un trato comunicativo no solo con la relación entre sus compañeros sino frente al beneficio. Para el funcionario público no solo existe la necesidad de intentar resolver la inquietud de aquellos que

<sup>112</sup> María. Funcionaria de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>113</sup> Alberto. Funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

acuden a sus instancias sino de le incorporar el trato donde se les otorgue un ambiente de comentarios de amabilidad, cercanía, afecto, donde es “permisible la tomada de un café”. Eso forma parte de lo que los funcionarios no están dispuestos a delegar en la construcción burocrática y racional de la institución lo cual hace de la institución pública venezolana una en la que *deben* ser combinados propósitos eficientes racionales y propósitos afectivos.

*“...Entonces... yo no., por qué porque ya uno está ubicado. Debe estar ubicado pues. El presidente de la institución anda en una camioneta pero sin chofer. La maneja él. Porque él es una persona joven que también está, sabe dónde está ubicado pues. En cambio tu vez, otros funcionarios públicos que llegan, dos, tres camionetas. Aunque bueno hay gente que por jerarquía tiene que tener escoltas pero, cuando a uno la gente lo quiere tú no necesitas nada de eso. Y cuando tú sabes (silencio) tu no necesitas nada de eso. Y si estas tranquila... tu vez llegar al gobernador, tu vez que el gobernador llega tranquilo, se baja de su camioneta, tiene una camioneta dispuesta pues es lógico, es el Gobernador del Estado. Pero tú puedes conversar con él, lo puede tocar, tú puedes hablar con él, como cualquier otro mortal. Verdad? Y así es que debe ser, también ha sucedido en otras instituciones donde yo he estado, el alcalde ha estado muy accesible. Lo esperaban en algunos sitios las personas que querían hablarle y él se bajaba de su camioneta como lo estoy haciendo yo, normal. Eso también me ha ocurrido a mí. Lo he visto pues. Como también he visto el extremo, como también he visto el extremo que ni si quiera ni gobernantes sino personas que tienen una jerarquía, que se bajan de su vehículo y hay personas esperando y dice bueno: - arriba hablamos. Entonces, he visto todos los casos. Pero, este desde acá uno debe ser humilde en lo que uno es, este y sobre todo tratar de que las relaciones humanas que son tan susceptibles a confundirse este bien, esas relaciones humanas estén bien acorde a lo que uno es porque finalmente ese es el legado que tu dejas ok? El trabajo, como trabajaste como trataste a la gente. Así es que te va a recordar la gente. De esa forma, este no te va a recordar si tú hiciste un buen trabajo, ganaste un buen dinero no ganaste un dinero. Te va a recordar es cómo la trataste. Si fuiste receptivo con ellos, si hablaste, si pudieron conversaste, si pudieron hacerte el planteamiento aunque no se le pueda resolver, pero pudieron hablar contigo, me entiendes? ok.”<sup>114</sup>*

*“Significa la atención, te escucho que en el sector público tiene bastante valor, tiene una estima desde la dimensión del solicitante bastante alta, o sea que lo escuches al menos. Y esa es una de las estrategias también que yo utilizo para atender al público, escucharlo. Me permite dos cosas, poder cubrir su duda y en segundo lugar poder responder con lo mismo que ellos me están planteando. Generalmente no los puedo poner a ellos de un lado y a mí de otro. Todos tenemos una solución de una u otra forma. Sin embargo me voy a separar de ellos porque sin embargo los recursos con los que contamos los académicos son más bien ... que ellos y que simple y llanamente ellos piden voz: - Mire yo le vengo a decir lo que tendría o viene implícito cuál va a ser tu rol. - Yo vengo a decir...Y a usted que le va a tocar?. Decir también? No, a tu usted le va a tocar escuchar. Él le va a decir: - Esto, esto y eso. Perfecto. Aja y que puedo hacer? : - Ya usted me lo dijo. Usted me dijo que podía.... Y allí está precisamente la solución solo que no la había sabido descubrir”<sup>115</sup>*

*“Yo no soy una persona amargada, mala cara., no. Y eso se ve mucho, en la Administración Pública. Un maltrato a la persona, jamás, jamás lo hice, nunca lo voy a hacer. Yo puedo tener problemas pero eso se ve demasiado... un maltrato, este no lo miro a la cara, a mí me parece fundamental mirar a la persona a la cara: - como se llama usted? y le digo por su nombre: el sr..este.. No. O sea Yo soy así. Debe ser que me gusta mi trabajo y no lo hago amargada, de mal humor, para nada, pero tuve un inconveniente y al momento de tomar iniciativa, no te toman en cuenta porque ya esos son patrones que vienen desde hace años y hay que tumbarlos. Vamos a tumbarlos, vamos a buscar de otra manera a ver si .. por qué no?...”*

<sup>114</sup> Patricia. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>115</sup> Samuel. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

#### 4.7. El Funcionario Público proponente

Todo lo anterior expuesto, ha ido develando otra de las actitudes que forman parte de los rasgos culturales políticos del funcionario público. Él se visualiza y es capaz de plantear escenarios propositivos para lo que considera se encuentra con grandes debilidades: la Administración Pública y que se vuelven no menos estrategias de recomendación inmediata al modelo de Administración Pública que se desea construir.

El Funcionario Público visualiza una mejor Administración Pública en la medida en que se incorporen planes de formación continua del personal, cursos de capacitación para afrontar con más eficiencia y eficacia los retos que se le exige cumplir a la Administración Pública. Con esto son además enfáticos en el alejamiento que deben hacer a la invasión de formaciones ideológicas por considerar inútiles para el trabajo que desempeñan día a día lo que reafirma la condición a-partidista de los mismos.

En esta construcción del funcionario proponente está por supuesto la dignificación de los ambientes de trabajo, la dotación de insumos para trabajar se hacen fundamentales para visualizar el mejoramiento de una Administración pública que se dice en sus principios, debe atender a los principios de eficacia, eficiencia y modernización de los procesos.

Los líderes asertivos, comunicativos, horizontales forma también para de una de las actividades en las que la Administración Pública debe estar en la capacidad de asumir al reto de la profundidad de sus grietas. Los Funcionarios Públicos sienten, pueden construir mejores procesos de retroalimentación alejándose de jerarquías autoritarias de poder y más bien incorporando procesos en los que la comunicación entre las unidades fluya sin temor, fluya sin cuestionamientos destructivos y permita la puesta en escena de innovaciones con las que ellos sienten que tienen la capacidad de ejecutar, de atreverse a hacer sin menoscabo de su integridad. Están a favor de modelos de comunicación donde se logre intercambiar el cúmulo de ideas que se tienen para enfrentar los cambios sin que tenga que ser esta iniciativa castradora de oportunidades de ascenso.

*“Bueno este eeh no sé si notaste que cuando te estaba este, estaba diagnosticando, el estado del sector público hice más énfasis en palabras que estaban dirigidas hacia la educación este y que las carencias estaban ubicadas en la formación en las capacidades, en las escasas capacidades que tenían el, los funcionarios para actuar de hecho destaque una palabra que era que es que me calificaría de tecnócrata; pero considero que no existe otra salida sino y que lo sigo diciendo pues de de de la incapacidad que se tiene para tomar decisiones adecuadas, las que deben ir orientadas a las soluciones de estos problemas, están ubicadas en la falta de formación de educación que tiene tanto el mismo*

*gobernante como cada uno de los directores, Gerentes que operan en este tipo de Instituciones son muy pocos, muy pocos*<sup>116</sup>

*“...Este bueno instituciones para el servicio del ciudadano para que se ejecuten procedimientos con celeridad. Vamos a tratar de que todos los procedimientos salgan de manera rápida!, expedita! y eliminar tanto protocolo y tanto procedimiento que no beneficia a ninguna finalidad...”*<sup>117</sup>

*“...Bueno yo en un futuro yo avisoro que las cosas van a cambiar. Y van a cambiar para mejor. Este yo creo que estos años ha sido un proceso de vivencia de toda la población y a todos los niveles que yo creo que hemos asimilado muy bien. No hay nada, no hay nada que tú no aprendas más rápido cuando tú lo vives propiamente. ok? Cuando tú lo vives propiamente ya tú sabes que ciertamente lo que ocurrió. No es que te lo contaron, lo viviste. ok? ...Yo tengo confianza que la nueva dirigencia, que la nueva formación que los nuevos jóvenes que se están formando van a dar la talla para seguir adelante y hacer los cambios que tengamos que hacer para ser mejores en la gestión pública. Este yo creo que hay mucha capacitación en este momento de personas jóvenes que tienen muy buen formación para afrontar esos retos que tenemos de esa nueva era que viene ok? Este estamos en un momento donde hay cambios sustanciales desde el punto de vista ideológico, de costumbres de familia, de formación, de tecnología de, de, desde el punto de vista del pensamiento, verdad? Del manejo del pensamiento. Entonces yo creo que la Administración Pública va a sufrir, una transformación. Las está sufriendo. Buen o mala pero la está sufriendo. Este y yo creo que eso se va a consolidar más a favor de que sea buena, más favorable a que sea buena para que la población se sienta tranquila. Se sienta atendida y haya gestión desde los organismos públicos hacia los ciudadanos ok? ”.*<sup>118</sup>

#### **4.8. El modelo de administración pública institucionalizado en la “realidad informal”**

Uno de los objetivos propuestos al inicio de este trabajo fue la necesidad de develar cuál era el modelo implícito sugerido en la dinámica convencional de la Administración Pública Venezolana detectada a través de las vivencias de los funcionarios públicos.

Ante lo anterior planteado, a lo largo del análisis de los relatos se detectan actitudes, procedimientos formas de experimentar la función de lo público desde plataformas rígidas, centralizadas, autoritarias y aún clientelares con los cuales los funcionarios avisan la necesidad de incorporar nuevos cambios, proyectados de hecho desde en los nuevos instrumentos legales con las cuales se invistió el nuevo Estado Democrático, social de Derecho y de Justicia, nacido con esta denominación en el año 1999. Se devela por el contrario, mucha lentitud en los procesos, la espalda a la innovación generalizada de los procedimientos y la castración a la innovación participativa de los sujetos involucrados.

Una de las grandes promesas con las que se enaltece la legislación Administrativa liderada por el ex presidente Chávez fue proponer un nuevo rostro a la Administración Pública, precisamente queriendo combatir “las estructuras burocráticas y paquidérmicas que han

<sup>116</sup> Samuel. Funcionario de la Gobernación del Estado Zulia.

<sup>117</sup> Paola. Funcionaria del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.

<sup>118</sup> Patricia. Funcionario Público de la Gobernación del Estado Zulia.



caracterizado a las instituciones públicas” (Presidente la República, 2014: exposición de motivos) frase con la que se comprendió (muy lejos del análisis científico del modelo burocrático racional de la administración pública) un funcionamiento basado en los procedimientos administrativos y no en la solución exitosa de las demandas de los beneficiarios.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de La Administración Pública (Presidente de la República, 2014) planteo una oferta de principios y actuaciones en donde una de las mayores cualidades estaba cimentada en los principios democráticos dando pie a la inclusión de procesos de participación sin menoscabar la libertad política de personas así la promoción y responsabilidad de garantizar servicios eficientes, eficaces y transparentes frente a la ciudadanía. Es preciso recordar algunos fragmentos de esta Ley en aras del comentario anterior:

Se planteó el nacimiento de una nueva Administración pública “a fin de que esta oriente su actuación al servicio de las personas, en atención a los principios de legalidad, economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad” (Presidente de la República, 2014: Exposición de Motivos)

Con lo anterior también se expresaba la actuación y acoplamiento de las instituciones públicas frente a la utilización de “tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y su relación con las personas...” (Presidente de la República, 2014: Exposición de motivos) que difícilmente se plantea al contar por ejemplo en lo que ocurre en la situación real citando las expresiones de una funcionaria, en donde sólo se podía contar una luz de bombillo para trabajar dada la inexistencia de condiciones mínimas para la labor diaria.

De tal manera, que una Administración Pública moderna y flexible, ha quedado en el ámbito de las instituciones formales legales pero que difícilmente ha trascendido si quiera a la dinámica interna de las instituciones públicas descritas en los relatos de este trabajo. Al contrario, por un lado el esquema de participación entre los funcionarios está restringido por el mandato de los jefes de turno que a su vez siguen siendo impuestos por las cercanías a las filiaciones partidistas del gobierno de turno tal como era sugerente dentro de rasgos del modelo “burocrático-populista-centralizado” en el que Córdova (2007:103) describió la dinámica de la administración pública venezolana entre los años 60-90 de los que sus acciones han quedado arraigadas en la acción dentro de las instituciones.

La eficiencia y eficacia con la que se plantea el logro de los objetivos frente a la ciudadanía estar bordeadas de retrasos de corte administrativo, vistos como incoherentes por los propios funcionarios públicos donde además se pone el tema de juicio de la modernización de las oficinas de acuerdo a las nuevas exigencias del medio al igual que se relaja el plan de capacitación no ideológica de estos funcionarios con los cuales la ley vigente supone la renovación y adaptación de la administración pública.

En esta dinámica se deja develar un sentido militar autoritario que para autores como Córdova (2007) forman parte del verdadero rostro de la administración pública y con esto se deja ver la intención de un modelo autoritario, donde se oprime cada vez más la promesa función de dar cabida a la pluralidad y a la participación. Esto no es un modelo real en donde se percibe más bien temor, construcción de corazas móviles y salvavidas individuales para la creación de salidas de la crisis.

El estado Actual de la Administración Pública, vista a través de sus sujetos involucrados devela tras su rostro un proceso de cooptación paulatina de esta institución que enuncia cada vez con mayor claridad un modelo de Estado Paralelo (Curiel, 2014) tintado de controles autoritarios con el que pareciera evidenciarse el rostro real y operativo del país, frente a otro Estado que se viste de democracia a lo largo y ancho de sus instituciones formales legales.

En referencia a lo señalado anteriormente Curiel (2014) señala lo siguiente:

“Existe una enorme diferencia entre un EEstado<sup>119</sup> promotor y garante de libertades a partir de un marco institucional claro, transparente y moderno en comparación con un EEstado con vocación controladora...En Venezuela se atraviesa una transición en el cual el controlador va tomando espacios y desplazando paulatinamente el primero. Con ello se va suprimiendo espacios para la iniciativa privada y se le va sustituyendo por expresiones concretas del llamado Socialismo del siglo XXI. Ese desplazamiento se soporta en la producción de un tejido institucional, político, social y comunitario, que también va dando forma a un arreglo social alternativo al planteado en la Constitución, o al menos que tiene fundamentos en interpretaciones novedosas” (Curiel, 2014:149)

He interpretado a través de este diálogo intersubjetivo que en este modelo “real” de Administración Pública, los funcionarios, elementos fundamentales para el logro de los objetivos planteados, construyen dinámicas de sobrevivencia en muchos caso individual, que podría desatender o permitir la sobrevivencia de la “institución democrática” que persiste en su construcción ontológica, como organización ante los embates de una profunda crisis. Los funcionarios, ante los ciclos de autoritarismo, partidismo y falta de preocupación por la tenencia de insumos para su funcionamiento, son pequeñas capsulas de presión que desde el aislamiento construyen fortalezas para continuar la labor en la que aún consideran necesaria

<sup>119</sup> La inserción de la doble “EE” es adrede de la autora para ilustrar gramaticalmente la existencia del Estado Paralelo en donde cada “E” simboliza un tipo de estado pero que al estar “junta” convive con el otro.

para la construcción de un país democrático, pero que sin embargo, alrededor de esta construcción ontológica comienzan a enquistarse profundos sentidos de desmotivación y tristeza frente a su labor, cosa que ni siquiera sienten que pueden ejercer su derecho al reclamo.

Esto es lo alarmante, y que da sentido al desdibujamiento del Estado Democrático cuando los procesos van siendo erosionados “paulatinamente”, aspecto que podría ir desdibujando progresivamente las bases sustantivas de los apoyos que recibe la institución pública hoy en día o cambiar para generaciones venideras el arraigo a los valores que siguen dando soporte a la legitimidad de las instituciones democráticas frente a las dispuestas de corte autoritaria. La erosión del sentido de lo público y la erosión del sentido ontológico de ese funcionario público que aún se visualiza como constructor podrían en estos procesos de erosión tener cambios bastante significativos y lamentables en la consecución de los proyectos democráticos.

## CONCLUSIONES

La investigación desarrollada a lo largo de estas líneas se planteó como objetivo fundamental identificar y analizar los rasgos de la cultura política del funcionario público venezolano desde la experiencia metodológica cualitativa intersubjetiva, poco desarrollada en las propuestas investigativas en la ciencia politológica de los últimos años en Venezuela.

Para abordar dicha investigación fue necesario establecer un breve recorrido teórico de apoyo y reflexión sobre algunos términos, entre ellos el de cultura política, Administración Pública e Institucionalidad del Estado Venezolano.

Lo importante de este esbozo teórico fue destacar por un lado, que el entendimiento del término cultura política está asociado a las imágenes, evaluaciones y valores compartidas por un colectivo de manera continua sobre distintos objetos políticos como el tema de la labor cotidiana en la Administración Pública y por ende los elementos distintivos del Estado democrático venezolano.

Fue importante desarrollar las líneas inherentes a la institucionalidad de la Administración Pública dado que forma parte de la plataforma formal sustantiva con que el Estado y sus instituciones públicas están revestidas y lo que se espera debe y puede ser cumplido en el ejercicio de la función pública por los funcionarios públicos, aspecto con el cual va a ser posible establecer criterios de comparación al momento de recibir las experiencias narradas por los funcionarios públicos.

En el capítulo dos se presentó un proceso de contextualización económico y social venezolano necesario a tomar en cuenta para alertar el panorama real de funcionamiento de la Administración Pública, que sirvió también para establecer los criterios comparativos con los relatos de los funcionarios.

Muy ligado a lo anterior expuesto fue presentada una metodología de trabajo de corte cualitativa donde el foco de atención de este trabajo estaría ubicado en la experiencia compartida con los sujetos que se involucran en la actividad de la Administración Pública con más de 5 años en ella. Dicha experiencia fue recibida en entrevistas en profundidad de manera libre y bajo la modalidad de encuentros interpersonales lográndose una compilación de relatos de 7 funcionarios públicos en instituciones de carácter regional y nacional, experiencias con las que se logra construir un diagnóstico sobre la situación de la Administración Pública del Estado

Venezolano apoyándose en herramientas de organización y categorización de información cualitativa como el programa Atlas ti versión No. 6.0.

En esta experiencia de carácter introspectivo vivencial y de acuerdo a los objetivos planteados por este trabajo se expresan reflexiones aún no acabadas en la investigación politológica pero que se asumen como el cierre de este proceso delimitado por un tiempo específico: Entre estas reflexiones se establece que El funcionario Público se construye con una cultura política en la que diagnostica situaciones de reto frente a la institución pública en la que labora. Un reto que le hace en gran medida evaluar y con ello diagnosticar las carencias de una entidad que debería estar fortalecida para responder a las exigencias de una ciudadanía a partir de los criterios de inclusión democrática establecidas en nuestra Constitución Nacional pero que en gran medida se aleja de dichos preceptos. El Funcionario Público es un sujeto que se auto construye como profundamente crítico ante la situación de crisis institucional de la Administración Pública.

En este diagnóstico que construye coexisten tres fundamentales factores: los inherentes a las prácticas desfavorables, los cognitivos y las depauperadas condiciones materiales de trabajo que bajo cualquier circunstancia atenta con el saludable desarrollo de sus actividades a las cuales son llamados a desarrollar con pulcritud y responsabilidad. En este diagnóstico tiene un peso fundamental un proceso de bloqueo comunicativo entre las unidades integrantes de la institución lo que fue denominado como la hostilidad comunicacional que se combina con tintes autoritarios y discriminantes de superiores jerárquicos que en último término inhiben grandes posibilidades de innovación y desarrollo saludable de actividades de la labor pública.

Con este diagnóstico se pudo observar una debilidad sistémica de la Administración Pública analizada a partir del esquema teórico de Deutsch (1976) en la que se advierte que los niveles de bloqueos intra sistémicos detienen los fundamentales procesos de retroalimentación negativa del sistema entendidos estos como las alarmas que posibilitan el cambio y la emergencia de salidas positivas ante los grados de entropía detectados.

La investigación da cuenta de una dinámica de la institución pública que no se devela públicamente pero que se manifiesta como un patrón de comportamiento a lo interno de la misma que va lentamente lesionando principios de corte democrático inherentes a la posibilidad de expresarse libremente, al respeto a la pluralidad política y que atentan contra principios como la eficiencia, eficacia y responsabilidad en el ejercicio de la función pública de la Administración Pública que al ser los “exigidos” como mandamientos de los cargos que ocupan jerarquías superiores a los funcionarios entrevistados develan el sentido poderoso de las

prácticas informales de las cuales hablaría North (1995) frente a las instituciones formales establecidas, es decir frente a los códigos jurídicos avalados para su cumplimiento.

Como parte de las conclusiones de este trabajo se muestra un Funcionario Público que ha sido capaz de construir lo que he llamado las “corazas cohabitantes” por tratarse de actitudes que se mimetizan de acuerdo a determinadas circunstancias dentro la institución que le permiten al funcionario “seguir” con su labor pese a las circunstancias profundamente cuestionadas, y en todo caso nutrirse de sentido ante la necesidad de producir significantes desde su labor cotidiana. Estas corazas cohabitantes se sintetizaron como: Las inherentes a la de cautela y silencio, de adaptabilidad según el jefe de turno, de institucionalidad y profesionalismo y de coraza indulgente. Esto ha permitido concluir el carácter no conflictivo del funcionario público. Es un funcionario que si bien asume posturas profundamente críticas de la labor pública, advierte como principio el ajustarse a las circunstancias y con ello resguardar su trabajo con el canal considera éste se realiza profesionalmente.

Lo anterior permitió reflejar un piso valorativo importante del funcionario público con el cual se autoconstruye y se comprende su profunda adhesión democrática y su rechazo a los mandamientos autoritarios e injustos dentro de la institución pública aspecto que devela un tema de resistencia de proyectos ideológicos que hoy analistas la esfera política han avisado como el diagnóstico de la sociedad venezolana indesplegable de la variable política. Los funcionarios entrevistados son seguidores de la democracia, haciendo hincapié en la necesidad de ubicar las mejorías de la administración pública respetando los fundamentales derechos humanos y proporcionando ambientes de fluidez comunicativa para dar paso a soluciones y respuestas de procesos mucho más efectivas. Son hijos además de los procesos de asignación de valor por el mérito educativo, de donde además vienen sus experiencias de socialización y donde suponen está el grado superior de gestión en los procesos de índole administrativa contrario a lo que ven: la asignación de valor en tanto el clientelismo, amiguismo o partidismo.

Un segundo objetivo propuesto en este trabajo correspondía a plantear el modelo de Administración Pública tras las líneas de los relatos de los funcionarios públicos que conectado a lo descrito anteriormente devela una realidad implosiva del funcionamiento de la Administración Pública signada por grandes elementos de violencia política burocrática así llamado por Scialpi (2002) que traspolado a la realidad venezolana inhibe la actuación a derecho e institucional de la Administración Pública Venezolana movilizada por funcionarios públicos, sujetos cubiertos de temor y silencio.

El modelo de la Administración Pública se construye desde los factores legitimantes con que los ciudadanos brindan respaldo a su labor. En este sentido con la experiencia de los sujetos involucrados ya no solo se afirma que los elementos legitimadores de este sistema se cuestionan por los ciudadanos de las nombradas encuestas de opinión en el capítulo 1 de este trabajo, la Administración Pública mirada hacia adentro por sus sujetos operantes, también da cuenta de una gran debilidad en la legitimidad de sus funciones. Los funcionarios reconocen que la lógica con la que se abrigan en su institución se encuentra con un estado de salud cuestionable, en energía de consumo decreciente, imagen con la que solo afirman una realidad que de hecho recibe en estado deplorable, el ciudadano de calle. Los funcionarios públicos entrevistados, apoyan esta investigación invitándome a comprender todo lo que bordea, bloquea y reviste esa imagen de la que expertos ya han puesto sobre la escena de sus análisis.

En este objetivo concluimos que la operatividad de la Administración pública al “servicio de la ciudadanía” no puede ser vista solo desde los fines para lo cual está sujeta sino desde los medios garantes para que dicha institución opere y esta garantía se sustenta en la dinámica interna de desarrollo del recurso humano (así llamado por los códigos legales venezolanos) que si bien es cierto, gozan de derechos fundamentales e inherentes a la labor pública, sus relatos anónimos exhiben otras realidades con las cuales en momentos justifican bajos niveles de productividad y la corrupción de los funcionarios entendida esta como las acciones de robo material dentro de la institución o la actuación de soborno o complicidad delictiva con los beneficiarios. Lo que se concluye con el segundo objetivo es develar que un modelo de Administración Pública sustentado en los principios democráticos es inviable en un contexto de represiones, castigos y descrédito a la innovación aspecto que permite conectarse con el último objetivo de este informe aunque ya mencionado en líneas precedentes supone una gran contradicción.

Con el objetivo número tres de este trabajo se concluye desde luego que esta investigación emite profundos cuestionamientos a la efectividad constitucional de la Administración Pública en sus artículos 7, 19 se devela el blindaje democrático con el cual debe actuar dicha entidad pública y la necesidad de ser ésta garante de los principios democráticos más enfatizado en la ley vigente sobre administración pública (Presidente de la República, 2014). Si no pueden garantizarse las reglas del juego democrático en donde el funcionario público sea visto no como un soldado militar sino como un miembro activo, participe, libre y creativo para el ejercicio de lo público, se altera fundamentalmente el ejercicio del artículo 141 que le da un papel fundamental a la Administración Pública como un enlace de apoyo y servicio a la ciudadanía donde deberían prevalecer los principios como “la honestidad,

participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999)

La experiencia en la dinámica intersubjetiva con los funcionarios públicos, ha permitido concluir el grado de protagonismo que corresponde a la Administración Pública y con ella a los funcionarios públicos frente a la ciudadanía. Se desprende un tema de la construcción ontológica del funcionario que pese a todas las circunstancias objetables del sistema que opera en la realidad, el funcionario público se visualiza como un actor necesario en la construcción de la atención y el respeto a lo público aspecto que indudablemente resta protagonismo al papel de la ciudadanía frente a la resolución de problemas sociales, necesario a analizar en futuros trabajos de investigación para develar que tan protagónico y participativo debe ser la sociedad venezolana para hacerse merecedor de los servicios sociales.

Esta idea con este análisis ha permitido asomar nuevas hipótesis de trabajo que indican que el modelo de Administración Pública aún está cimentado en un esquema de asistencia y apoyo al beneficiario y este como un sujeto pleno de derechos más que co-constructor aquello que se le brinda como derecho. En la cultura política del funcionario público está sustantivamente arraigado el valor a la atención, el valor al servicio y en la visión de responsabilidad del Estado a través de la Administración Pública para canalizar demandas lo que supondrá un funcionario que formula políticas de salidas del abismo desde el fortalecimiento interno de la institución de la Administración Pública.

Este trabajo, ha sido expuesto sin el desprendimiento de posiciones axiológicas, de cara al respeto de los lineamientos institucionales democráticos de nuestro Estado y en un sentido crítico de las actuaciones que corresponden a un modelo “socialista” así llamado por la dirigencia política actual que se apalanca sobre los preceptos de una gestión que liderizó el fallecido presidente Chávez Frías desde el año de su ascenso al poder, lo que emite un diagnóstico indesplegable de un proceso de dirigencia en los procesos políticos casi homogénea.

Lo que aquí se devela no pretende ser un modelo “totalizante” de cómo se comporta la Administración Pública de todo el país. De seguro existen experiencias significativas que reseñar que dinamizarían nuestro diagnóstico. Digo “nuestro” porque el trabajo es una experiencia colaborativa de los funcionarios y mi persona, tal como expresa la naturaleza del enfoque cualitativo. Sin embargo, con esta investigación se reseñan elementos que encienden importantes alarmas a la consagración de nuestros principios democráticos y que no avizoran una estabilidad a lo interno de nuestras instituciones sino más bien esquemas de conflictos con



los cuales luchan internamente los funcionarios que aún tienen presentes criterios evaluativos con síntomas democráticos.

La Administración Pública, es un brazo de la realización de nuestra democracia y vista desde el diagnóstico expuesto se ante prácticas que la succionan y la transforman en modelos donde los riesgos de descalificación y efectividad son mayores, un des aceleramiento que ponen en evidencia paulatinamente rasgos de un Estado Totalitario y que afirman más bien un estado de riesgo ante la realización de una democracia con la que aún, sectores mayoritarios de la población venezolana y de los propios funcionarios se sienten identificados.

Mires (2007) identificó los 10 grandes peligros de la democracia en Latinoamérica con los cuales advirtió un proceso de involución al pasado, a dinámicas superadas por la lucha de activistas políticos que por graves problemas en la consolidación plena de las mismas, hoy se asoman como vestigios de deconstrucción de aquello que dio vida a principios y valores democráticos.

Dentro de estos 10 peligros, 3 resuenan en la dinámica vivida con los funcionarios públicos identificados como la “remilitarización del poder”, “la corrupción” y “la personificación extrema del poder”, aspectos que tendrán que ser delicadamente analizados si se apuesta en los años venideros al proyecto país que aún está vigente en nuestro marco legal formal e “informal” pero con el cual también deberá develarse una cultura política no solo en la habilidad para expresar y denunciar peligros sino con la capacidad de promover incentivos lo suficientemente fuertes para ejercer una fuerza inconmensurable de presión ante el ejercicio de las arbitrariedades.

## RECOMENDACIONES

El ejercicio de esta investigación muestra la necesidad de sugerir la ampliación de los estudios cualitativos en materia. La construcción de diagnósticos sobre el funcionamiento, dinámicas, debilidades y fortalezas de la Administración Pública y de la Democracia se enriquecen profundamente desde las experiencias intersubjetivas con quienes practican diariamente el ejercicio de la administración de lo público y de los relacionamientos con la esferas de poder, dimensión casi impenetrable en tiempos donde las palabras ejercen un poder indispensable para emitir alertas sobre procesos.

Enriquecer estudios de este tipo hace sugerir y esclarecer cada vez más un refinamiento de las técnicas de investigación cualitativa, entre ellas de las entrevistas en profundidad con las cuales se digieren por lo general sus fundamentos epistémicos pero poco se “lee” sobre aquellos elementos que *in situ* solo se experimentan y se advierten como modos de actuar, de escuchar y digerir aquello que se recibe de un sujeto consiente y viviente del tema objeto de estudio a tratar. Esta experiencia como otras, se recomienda convertirse en revisiones sugeridas por los planes de estudios para sumar fortalezas metodológicas a los investigadores noveles que desean incursionar en ambientes rodeados de dificultades de acceso o bien para el desarrollo mejor planteado de las relaciones de empatía y acercamiento con los sujetos, cuando el sujeto investigador se visualice distante a la dinámica cultural con la cual quiere abordar su investigación.

Esta investigación recomienda fortalecer el desarrollo de líneas de investigación que integren el enfoque que privilegian el interior del ser humano, como es el caso de este trabajo, con enfoques de carácter sistémico e institucional. La idea de comprensión de las cogniciones del sujeto no está de espaldas a la dinámica social que requiere ser reconstruida por los investigadores sociales, dinámicas en donde coinciden criterios incidentes de tipo macro que advierten la comprensión de lo sucedido en las relaciones micro de los actores sociales.

Se recomienda llevar la investigaciones a nivel del encuentro con sujetos de otras regiones del país en aras de identificar la existencia de una tipología de funcionario público del estado venezolano que pudiera estar influenciado por otros elementos no vistos en esta experiencia pero que de seguro podrían enriquecer el diagnóstico que se ha presentado en torno a la Administración Pública.

Esta investigación debe promover la emisión de un mensaje comprensivo a los ciudadanos ajenos a la actividad en el sector público. La identificación de las “corazas

cohabitantes” en los funcionarios públicos tal vez son los rostros que en gran medida suponen la complejidad con la que se teje la el rol del funcionario en la “cotidianidad” y con la cual no se socializa el funcionario beneficiario. La comprensión más desarrollada del problema de la Administración Pública está en la medida en que los diagnósticos revelen verdades silentes con la cual podría evaluarse estrategias más asertivas y menos improvisadas de mejoramiento de aquellas debilidades que todos conocemos. Un mejoramiento que pasa por clarificar que el modelo de Estado y de Administración sigue al menos en los valores de los funcionarios siendo sustantivamente democrático, una ruta que aspira la concertación de numerables esfuerzos.

Esta investigación recomienda promover la importancia de los procesos de comunicación asertiva dentro de las instituciones públicas como parte del entrenamiento formal, cotidiano de cada uno de sus miembros. Debe concientizarse la labor dialógica de la dinámica pública, con conocimiento fundamentado de los efectos positivos que tiene para la sinergia en el sistema con efectos de fluidez tanto interna como experta. Estas habilidades no pueden ser dejadas al azar o dispuestas para el que gracias a la personalidad de los funcionarios se tenga una “mística de trabajo”. El azar es peligroso cuando se quiere ser justo, democrático, transparente, participativo, eficaz o eficiente. Debe existir un proceso de entrenamiento de las herramientas de comunicación entre las distintas jerarquías de mando, de manera continua conectada con las aspiraciones de la institución que involucran los deseos de logro de sus recursos humanos.

Se recomienda incorporar en la dinámica de la instituciones de la Administración Pública un proceso de motivación y premiación a todo el recurso humano que muestre desempeños creativos, asertivos e innovadores en aras de fortalecer procesos de mejoría y cambio sostenidos que desarticulen las rutinas invisibilizadas por el miedo, esto tal vez supondría la institucionalización formal de los “premios a la calidad de la gestión pública” indiferentemente del modelo a adoptar, que la mayoría de los países de Latinoamérica han generado en los últimos 20 años para promover el desarrollo eficiente de sus administraciones. Venezuela ha quedado muy detrás de esta iniciativa no por ello relevante en el sentir del funcionario público (Méndez, 2014). Hay elementos motivadores que deben ser incorporados en la gestión de lo público que pueden constituir una amalgama de fortalezas frente a periodos de crisis profundas y reforzar aquellos valores que hoy en día siguen en pie en el funcionario como el valor al trabajo, el de la atención al beneficiario, el valor al mérito académico, a la labor eficiente de la institución y el valor de exigencia del respeto a la pluralidad y a la inclusión.

Esta investigación recomienda socializar las reflexiones en torno a las formas de violencia política burocrática dentro de las instituciones públicas no reconocidas como como un

factor de repliegue al desempeño institucional de las mismas y en gran parte asumidas como parte de la dinámica “normal” del ejercicio de poder dentro de éstas con las cuales debe “aprenderse” a lidiar, o cuestionar lo menos posible. Los Funcionarios Públicos pueden construir importantes fortalezas ante las arbitrariedades si identifican como unidad sistémica y a tiempo indicios de estas formas de manifestación de violencia o bien, entender claramente las barreras a las cuales el desempeño de su dinámica institucional está expuesta frente al referente democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

Arismendi, Adriana (2010) Caracterización de las estructuras ideológicas en la producción, distribución e interpretación discursiva de las “líneas de Chávez”. Trabajo Especial de Grado para Optar al título de Magister Scientiarum en Ciencias de la Comunicación y la Información, Mención Sociosemiótica de la Comunicación y la Cultura. Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia. 285p.

Agencia Venezolana de Noticias (2014) Consejo Legislativo revisa uso de recursos recibido por la gobernación de Miranda. Agencia Venezolana de Noticias. Política. 22 de Octubre. En línea: <http://www.avn.info.ve/contenido/consejo-legislativo-revisa-uso-recursos-recibido-gobernaci%C3%B3n-miranda> Fecha de Consulta: 22 de Octubre de 2014

Almond y Verba (1970) La cultura Cívica. Estudio Sobre la Participación Política. Democrática en Cinco Naciones. Traducción efectuada por la colección Foessa por José Beloch Zimmerman. Euroamerica, España. 631p. En línea: <http://es.scribd.com/doc/220393890/Cultura-Civica-Almond-y-Verba#scribd>

Almond, Gabriel y Powell G. Bingham (1978) Política Comparada. Una concepción evolutiva. Paidós. Buenos Aires. 276p.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney. (1992). La Cultura Política. En R. D. Gabriel Almond, Diez Textos Básicos de Ciencia Política (págs. 171-201). Barcelona: Ariel.

Alonso, José y Garcimartín, Carlos (2011) Criterios y factores de calidad institucional: Un estudio Empírico. Revista de Economía Aplica. Numero 55 (vol, XIX), págs. 5-32. En línea: [http://www.revecap.com/revista/numeros/55/alonso\\_garcimartin.html](http://www.revecap.com/revista/numeros/55/alonso_garcimartin.html) Fecha de Consulta Marzo de 2015.

Álvarez, Ángel (1999) Percepción de la élite política sobre la gobernabilidad de la democracia venezolana. Cuestiones Políticas. Vol. 22. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Pag.53-74.

Álvarez, Guillermo (1993) La Gerencia Pública en Venezuela. Situación Actual y perspectivas. Revista sobre relaciones industriales y laborales. Núm. 29. Enero-Diciembre. Universidad Católica Andrés Bello.

Álvarez, Rosángel (2014) Escándalo Político, Corrupción y Medios de Comunicación en Venezuela: Caso PDVAL. Revista Cuestiones Políticas. Vol. 30 Núm. 53. Universidad del Zulia. Pp.115-145. En línea:

<http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/19571> Fecha de Consulta: 10 de Mayo de 2015.

Álvarez, Rosángel (2014) Escándalo Político, Corrupción y Medios de Comunicación en Venezuela: Caso PDVAL. Revista Cuestiones Políticas. Vol. 30 Num.53. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, Maracaibo. p.115-145. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/19571>, cuestiones políticas,

Arévalo (2004) “La vigencia en los códigos de ética en la gestión pública”. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia.

Arguelis, Yailéth (2014) “En el CICPC impera la Anarquía”. Diario La Verdad. Sucesos. 26 de Octubre. En línea: <http://www.laverdad.com/sucesos/62815-en-el-cicpc-impera-la-anarquia.html> Fecha de Consulta 26 de Octubre de 2014.

Arocha, Juan (2015) Gerentes de PDVSA presionan a trabajadores a firmar carta a Obama. Diario La verdad. Política. 27 de Marzo. En línea: <http://www.laverdad.com/politica/72175-gerentes-de-pdvsa-presionan-a-trabajadores-a-firmar-carta-a-obama.html> Fecha de Consulta 27 de Marzo de 2015.

Asamblea Nacional (2002) Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial N° 37.522. 6 de Septiembre. (En línea) [http://www.impm.upel.edu.ve/documentos/asesoria\\_juridica/leyes/ley\\_estatuto\\_funcion\\_publica.pdf](http://www.impm.upel.edu.ve/documentos/asesoria_juridica/leyes/ley_estatuto_funcion_publica.pdf) Fecha de Consulta 20 de Octubre de 2014.

Asamblea Nacional (2003) Ley contra la Corrupción. Gaceta Oficial N| 5637. Extraordinario del 7 de Abril. En línea: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/asesoria\\_juridica/Ley\\_Contra\\_La\\_Corruptcion\\_-\\_5.637\\_E.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/asesoria_juridica/Ley_Contra_La_Corruptcion_-_5.637_E.pdf) Fecha de Consulta: 15 de Septiembre de 2014.

Asamblea Nacional (2005) Código Penal. Gaceta Oficial Núm. 5.768. Extraordinario. 13 de Marzo.

Asamblea Nacional (2013) Ley Plan de La patria. Gaceta oficial N° 6118, Extraordinario, del 4 de Diciembre. P. 30, En línea: <http://es.scribd.com/doc/192717232/Ley-Del-Plan-de-La-Patria-2013-2019> Fecha de Consulta Septiembre de 2014.

Asamblea Nacional Constituyente (1999) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria Núm. 5.453, 24 de Marzo.

AVN (2015) Tres funcionarias detenidas por facilitar cita de pasaportes. Diario La Verdad. Sucesos.14 de Mayo. En línea: <http://www.laverdad.com/sucesos/75072-tres-funcionarias-detenidas-por-facilitar-citas-para-pasaporte.html> Fecha de Consulta: 14 de Mayo de 2015.

Beltrán, Miguel (1997) La formación y los empleados públicos. Revista REIS. Núm. 77/78. Pp. 51-68. EN LINEA: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1233&autor=MIGUEL+BELTR%C1N+VILLALVA> Fecha de consulta: 13 de Febrero de 2015.

Bermúdez, Emilia; Sánchez, Nathalia y Martínez, Gildardo (2009) Las jóvenes y los jóvenes universitarios practicas discursivas y construcción de representaciones de identidades políticas. Cuadernos del Cendes. Vol. 26. Núm. 70.

Blanco, Carlos (2010) Un programa para el cambio. Economía para ciudadanos. Revisión y Perspectivas de la reformas del Estado: El caso Venezolano. Grijalbo. Venezuela. 516p.

Boidi, María Fernanda y Mitchell A. Seligson. (2008). Cultura Política, Gobernabilidad y Democracia en Venezuela. LAPOP-Barómetro de las Américas. *Vanderbilt University*. En línea: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2008/venezuela-es.pdf> Fecha de Consulta: 13 de Marzo de 2015.

Botella, Joan (1997) "En torno al concepto de Cultura Política" en: Del Castillo Pilar y Crespo Ismael (eds) Cultura Política. Enfoques Teóricos y Análisis empíricos. Valencia: Tirant Lo Blanch. Pp. 17-39.

Brewer-Carias, Allan (2012) Sobre el Poder Popular y el Estado Comunal en Venezuela. Frente Patriótico. En línea: [http://www.frentepatriotico.com/inicio/2012/11/06/sobre-el-poder-popular-y-el-estado-comunal-en-venezuela-2/#\\_ftn5](http://www.frentepatriotico.com/inicio/2012/11/06/sobre-el-poder-popular-y-el-estado-comunal-en-venezuela-2/#_ftn5) Fecha de Consulta: 5 de Abril de 2015

Burgos, José (2010) Estado de Derecho, del modelo formal al sustancial. Revista Dialogo de Saberes. Junio-Diciembre. Págs. 231-244. En línea: [https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialogo.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3618626.pdf&ei=w2GDVe\\_nHlja-QH2x4KgBQ&usq=AFQjCNE2c4nB-5faW6wYeL\\_AiiS3rCkW3Q](https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialogo.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3618626.pdf&ei=w2GDVe_nHlja-QH2x4KgBQ&usq=AFQjCNE2c4nB-5faW6wYeL_AiiS3rCkW3Q)

Carrasquero, José, Varnagy, Daniel y Welsch, Friedrich (2003) Cultura política, capital social y calidad de la democracia en Venezuela: un análisis comparado. Revista Politeia, núm. 30. Enero-Julio. Pp.95-117. Universidad Central de Venezuela, Caracas. En línea:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170033588011> Fecha de consulta: 13 de Febrero de 2015.

Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo, CLAD (2015) Acerca del CLAD. En línea: <http://www.clad.org/acerca-de/clad>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2014). XIX Congreso Internacional del CLAD. Áreas temáticas. En línea: <http://www.clad.org/congresos/xix-congreso/areas-tematicas> Fecha de Consulta: Septiembre de 2014.

Chacín, Ronald (2005) en “La discrecionalidad administrativa en el ordenamiento jurídico venezolano”. Revista Cuestiones Políticas. Vol. 21 Núm. 35. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Pp. 59-91. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14413/14390> Fecha de Consulta: 20 de Abril de 2015

Chávez, Hugo (2012) Si algo ocurriera elijan a Maduro como presidente Chávez. Telesur tv. Video en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=6vv2bXi-eOM> Duración: 6:21min.

Chávez, Ledy (2012) Gestión de la Información en las contralorías estatales en Venezuela. Trabajo de Grado para Optar al título de Magister Scientiarum en Gerencia Pública. Postgrado de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia. 162p.

Colette, Capriles (2006) Ciudadanos sin polis: democracia dual, anti política y sociedad civil en Venezuela. Revista Politeia. Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas, Universidad Central de Venezuela. Vol.29, Nº 36. pp.27-49. En línea: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572006000100002&lng=es&nrm=i&tlng=es](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572006000100002&lng=es&nrm=i&tlng=es)

Combellas, Ricardo (1982) Estado de Derecho, Crisis y Renovación, Colección Monografías Políticas. Edición Jurídica Venezolana. Caracas. 9-41 pp.

Consejo Moral Republicano (2013) Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos. Gaceta Oficial 40.314. 12 de Diciembre. En línea: <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/diciembre/12122013/12122013-3865.pdf> Fecha de Consulta 13 de Septiembre de 2014.

Contreras, Miguel Ángel (2006) Cultura Política y Política Cultural en Venezuela: Un debate sobre las reconfiguraciones de la ciudadanía y la democracia en un espacio tiempo transformativo. En Cadenas, José (comp. y edit.) Debate sobre la democracia en América. Universidad Central de Venezuela y Centros de Estudios de América. Caracas. P. 33-71



Crespo, Ismael y Mieres, Pablo (1998) La cultura política democrática de la clase parlamentaria Uruguaya. Num.82. Revista REIS. España. Pp. 231-248. En línea: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1343&autor=ISMAEL+CRESP+O%2C+PABLO+MIERES> Fecha de Consulta: 14 de Marzo de 2015

Crespo, Ismael (1997) Cultura Política de la clase parlamentaria centroamericana. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 59. Núm. 1, pp. 125-127. En línea: [http://www.jstor.org/stable/3541292?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3541292?seq=1#page_scan_tab_contents) Fecha de Consulta: 14 de Marzo de 2015.

Crisp, Brian; Levine, Daniel y Rey Juan (1996) El problema de la legitimidad en Venezuela. Cuestiones Políticas. Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Núm. 16. Pp.5-43. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/19386> Fecha de Consulta: 20 de Febrero de 2015.

Cuñarro, Edith (2004) Modernización Reflexiva y democratización en Venezuela. Opción. Vol. 20. Núm. 43. Universidad del Zulia. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31004307> Fecha de Consulta: 12 de Mayo de 2015.

Curiel, Claudia (2014) El arreglo político: ¿Camino al no retorno? En Alarcón, Benigno (coord) El desafío Venezolano. Continuidad revolucionaria o transición democrática. Universidad Católica Andres Bello. Centro de Estudio Político. Carcas. Pp. 147-180

Córdova, Edgar (2007) Los modelos de Administración Pública y espacios de participación ciudadana. Reflexión Política. Vol. 9 núm. 18 Diciembre. Pp. 100-116. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia.

Deutsch, Karl (1976) Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México. 608p.

Díaz, Sughey (2014) "El MINCI "sigue siendo un ministerio de propaganda del PSUV". Diario La Verdad. Política. 14 de Octubre. En línea: <http://www.laverdad.com/politica/62114-el-minci-sigue-siendo-un-ministerio-de-propaganda-del-psuv.html> Fecha de Consulta: 14 de Octubre de 2015.

The Economist Intelligence Unit (2015) *Democracy Index 2014. Democracy and its contents.* 55p.

El Universal (2013) Detenido Numa Rojas por presuntos hechos de corrupción. Diario El Universal. Secciones Nacional y Política. 22 de Diciembre. En línea: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131222/detenido-numa-rojas-por-presuntos-hechos-de-corrupcion> Fecha de Consulta: 22 de Diciembre de 2013.

Espinoza José (2006) Régimen disciplinario contemplado en la Ley del estatuto de la función Pública dentro del marco legal venezolano. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Derecho Laboral y Administrativo del Trabajo. División de Estudios para Graduados, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. 136p. En línea: [http://tesis.luz.edu.ve/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2400](http://tesis.luz.edu.ve/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2400) Fecha de consulta: 4 de Mayo de 2015.

Fabre, Raúl (2005) Desafíos Socioculturales de la Vida Pública en Venezuela. Temas de Formación Sociopolítica, N 43. En línea: [http://es.wikieducator.org/images/4/42/Temas\\_de\\_Formacion\\_Sociopolitica\\_N\\_43.pdf](http://es.wikieducator.org/images/4/42/Temas_de_Formacion_Sociopolitica_N_43.pdf). Fecha de Consulta 10 de Octubre de 2014.

Galban, Annabel (2002) El discurso Político en Televisión del Presidente Hugo Chávez Frías. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Ciencias de la Comunicación mención sociosemiótica de la Comunicación y la Cultura. Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia. 230p.

García, Roberto (2006) Crítica de la Teoría de la Cultura Política. Revista Política y Cultura. Núm. 26. Otoño. Universidad Autónoma Metropolitana de Unidad Xochimilco. Distrito Federal México. Pp.133-155. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702607> Fecha de Consulta: 5 de Mayo de 2015.

Giddens, Anthony (1993) Consecuencias de la Modernidad. Alianza Editorial. Madrid. P. 166.

Gómez, Luis, y Arenas, Nelly (2001) Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela. Cuestiones Políticas. Núm. 26. Enero-Junio. Facultad de Ciencias Jurídicas Y Políticas. Universidad del Zulia. Pp. 61-89. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14196> Fecha de consulta: 20 de Enero de 2015.

Gómez, Josefina (1988) El Empleado Público y Su Ley. Trabajo especial de de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Maracaibo.

Guardia, Inés y Prieto Adlín (2007) La construcción del miedo en la Revolución Bolivariana 1998-2007. Revista Venezolana de Ciencia Política. Nº. 32. Julio-Diciembre. Pp.75-92. Universidad de los Andes. En línea: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/27576/1/articulo4.pdf> Fecha de consulta: 20 de Febrero de 2015.

Guerrero, Sandra (2015) Detenido PNB que amenazaba a taxista con pistola falsa. Diario El Nacional. Sucesos. 11 de Abril En línea: [http://www.el-nacional.com/sucesos/Detenido-PNB-amenazaba-taxista-pistola\\_0\\_607739362.html](http://www.el-nacional.com/sucesos/Detenido-PNB-amenazaba-taxista-pistola_0_607739362.html) Fecha de consulta: 11 de Abril de 2015.

Hernández, José (2011) Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela. Cuadernos de la cátedra Allan R. Brewer-Carias de Derecho Administrativo Universidad Católica Andrés Bello. N°27. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 249p.

Hernández, Tulio (2005) Venezuela 1989-2004: la polarización política como conflicto cultural. En: Una Lectura Sociológica de la Venezuela Actual. Konrad-Adenauer Stiftung, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. P- 123-163

Hernández, Rafael (2014) La investigación Cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la Teoría Fundamentada. Cuestiones Pedagógicas. No. 23. Pp. 287-210

Hnyilicza, Esteban (2005) Hacia las reformas de tercera Generación. Innovación Institucional y Competitivas. Centro de investigación de economía universidad de San Martín de Porres lima, PERU. 240p. En línea: [http://institutodelperu.org.pe/descargas/Publicaciones/DelInstitutodelPeru/LIB/2005\\_hnyilicza\\_a\\_brazo\\_invisible\\_completo.pdf](http://institutodelperu.org.pe/descargas/Publicaciones/DelInstitutodelPeru/LIB/2005_hnyilicza_a_brazo_invisible_completo.pdf) Fecha de Consulta: 17 de Junio de 2015.

Informe21 (2015) Canasta Básica Familiar de marzo subió a 35.124,45. Informe 21. En línea; <http://informe21.com/cendas/canasta-basica-familiar-de-marzo-subio-a-bs-3512445> Fecha de Consulta 5 de Junio de 2015.

Instituto Nacional de Estadística (2014) Población 15 años y más ocupada económicamente activa según sector formal e informal y rama de la actividad económica Fuente: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=103&Itemid=40#](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=103&Itemid=40#) Fecha de Consulta: 20 de Septiembre de 2014.

Instituto Nacional de Estadística (2014) Población 15 años y más ocupada económicamente activa, según empleador y rama de la actividad económica. Fuente: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=103&Itemid=40#](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=103&Itemid=40#)  
Fecha de Consulta: 20 de Septiembre de 2014.

Instituto Nacional de Estadística (2014): Sociales, Fuerza de Trabajo en línea: [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=103&Itemid=40#](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=103&Itemid=40#)  
Fecha de Consulta: 20 de Septiembre de 2014.

Krause, Martin (2007) Calidad de las instituciones y competencia Institucional. International Policy Network. Londres. 35p.

Krause, Martin (2013) Índice de Calidad Institucional. Red Liberal de América Latina. México. 61p.

López, Gerson (2010) Chávez vs Medios. ¿Una batalla simbólica? Revista Venezolana de Ciencia Política. Universidad de los Andes. Núm. 38. Julio-Diciembre. Pp.31-52 En línea: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/34715/1/articulo2.pdf> Fecha de Consulta 10 de Marzo de 2015.

Machillanda, José (2010) Del profesionalismo Militar a la Milicia. Sociología Militar. Italgráfica. Caracas, Venezuela. p. 225

Manning, Nick y Sheper, Geoffrey (2009) "Reforma de la Gestión Pública, qué debe aprender a. latina de la OCDE". Revista del CLAD, Reforma y Democracia. N°44. Junio. 32p. En línea: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/reforma-de-la-gestion-publica-bfque-debe-aprender-america-latina-de-la-ocde> Fecha de Consulta Septiembre de 2014.

Martínez, Antonia (1997) Cultura Política, gobernabilidad y élites parlamentarias en América Latina. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 59. N 1. (Jan-Mar) pp. 89-113. En línea: [http://www.jstor.org/stable/3541291?&seq=4#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3541291?&seq=4#page_scan_tab_contents) Fecha de consulta: 10 de Marzo de 2015.

Martínez, Eloy Lares. (2010) Manual de derecho administrativo. XIII Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. P.365-379

Martínez, Miguel (2008) Epistemología y Metodología Cualitativa en las Ciencias Sociales. Trillas. México. 336p.

Martínez, Carolina (2012) El muestreo en Investigación Cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. Ciencias & Saúde Colectiva. 17 (3). Págs. 613-619.

Méndez, Ana (2003) El discurso de los líderes venezolanos sobre la democracia. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia.

Méndez, Blanca (2014) "La Calidad de la Gestión Pública en el Estado Venezolano" Trabajo Final de Becaría Académica para optar a la Categoría de Prof. Ordinario de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. 132p. Mimeo.

Mires, Fernando (2007) Al borde del Abismo. El chavismo y la contrarrevolución antidemocrática de nuestro tiempo. Debate. Caracas, Venezuela. 303p.

Mireya, Losada (2008) ¿Nosotros o ellos? Representaciones Sociales, polarización y espacio público en Venezuela. Cuadernos del Cendes. Universidad Central de Venezuela. Año 25. N° 69. Pp.89-105. En línea: <http://mcesweb.cendes.ucv.ve/cendesphp/pdfs/revista69/p89.pdf> Fecha de Consulta: 25 de Marzo de 2015.

Montilla, Luis (2007) Participación e indiferencia política en Venezuela. (1958-2000). Revista Venezolana de Ciencia Política. Universidad de Los Andes. Núm. 32. Julio-Diciembre. Pp.93-124. En línea: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/27579/1/articulo5.pdf> Fecha de Consulta: 14 de Febrero de 2015.

Morán, María (1996) Cultura, Cultura y Política: continuidad y novedad en el análisis cultural. Revista Zona abierta. Núm. 77-78. Fundación Pablo Iglesias. España. pp. 1-29.

Morín, Edgar (2004) Introducción al Pensamiento Complejo. Gedisa. México. 168p.

Moyado, Francisco (2011) Gobernanza y Calidad de la Gestión Pública. Estudios Gerenciales. Vol. 27. N° 120. Julio Septiembre.p.205-233. En línea: [http://www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/information/articles/Gobernanza\\_y\\_Calidad\\_-\\_Francisco\\_Moyado.pdf](http://www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/information/articles/Gobernanza_y_Calidad_-_Francisco_Moyado.pdf). Fecha de consulta: 24 de Octubre de 2014.

Nickson, Andrew (2002) Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. Revista del CLAD Reforma y

Democracia. No. 24. Caracas. En línea: <http://siare.clad.org/revistas/0044700.pdf> Fecha de consulta: 24 de Octubre de 2014.

North, Douglass (1993). Instituciones, Cambio Institucional, Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. 191p

Nota de Prensa (2015a) Imputaran a dos gnb por muerte de dos compañeros. Diario La Verdad. Sucesos. 6 de Abril. En línea: <http://www.laverdad.com/sucesos/72722-imputaran-a-dos-gnb-por-muerte-de-dos-companeros.html> Fecha de consulta: 6 de Abril de 2015.

Nota de Prensa (2015b) Detienen a Seis trabajadores de Cencoex por alteración de datos. Diario La Verdad. Economía. 4 de Mayo. En línea: <http://www.laverdad.com/economia/74463-detienen-a-seis-trabajadores-de-cencoex-por-alteracion-de-datos.html> Fecha de consulta: 4 de Mayo de 2015.

Nota de Prensa (2015c) “Detenida trabajadora del Palacio de Justicia por corrupción” Diario La Verdad. Sucesos. 13 de Abril. En línea: [https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.laverdad.com%2Fsucesos%2F73155-detenido-trabajadora-del-palacio-de-justicia-por-corrupcion.html&ei=AadvVc38FoLhggThmoHwCQ&usq=AFQjCNERPCvEF\\_yvii3OYVyfew\\_34NvdHA](https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.laverdad.com%2Fsucesos%2F73155-detenido-trabajadora-del-palacio-de-justicia-por-corrupcion.html&ei=AadvVc38FoLhggThmoHwCQ&usq=AFQjCNERPCvEF_yvii3OYVyfew_34NvdHA) Fecha de consulta: 13 de Abril de 2015.

Nota de Prensa (2015d) Acusan a un fiscal de Sundde por solicitar dinero a comerciante. Diario La Verdad. 6 de Abril. En línea: <http://www.laverdad.com/economia/72707-acusan-a-fiscal-de-la-sundde-por-solicitar-dinero-a-comerciante.html> Fecha de consulta 6 Abril de 2015.

Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2015) Conflictividad en Venezuela en Enero 2015. En línea: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2015/02/Conflictividad-social-en-Venezuela-en-enero-2015.pdf> Fecha de consulta: 5 de Mayo de 2015.

Oliveros, Asdrúbal y Villamizar, Gabriel (2015) La verdad sobre las cifras de inflación en Venezuela. Prodavinci. En línea: <http://prodavinci.com/2015/03/07/economia-y-negocios/la-verdad-sobre-las-cifras-de-inflacion-en-venezuela-por-asdrubal-oliveros-y-gabriel-villamizar/> Fecha de consulta: 10 de Mayo de 2015.

Oliveros, Asdrúbal, Castillo Lesner, Cárdenas Daniel (2015) El costo económico de la incertidumbre en Venezuela. Prodavinci. en línea: <http://prodavinci.com/2015/04/18/economia->

y-negocios/el-costo-economico-de-la-incertidumbre-en-venezuela-por-asdrubal-oliveros-lesner-castillo-y-daniel-cardenas/ Fecha de Consulta 10 de Mayo de 2015.

Oropeza, Ángel; Carrasquero, José y Welsch, Friedrich (2001) Chavecismo y Polarización Social. Revista Temas de Coyuntura. Núm. 43. Universidad Católica Andrés Bello. Pp. 55-71. En línea: <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1733/1491>. Fecha de Consulta 16 de Octubre de 2014.

Padrón, José (2001) La estructura de los procesos de investigación. Revista Educación y Ciencias Humanas. Año IX. Núm. 17 Julio-Diciembre. Decanato de Postgrado, Universidad Experimental Simón Rodríguez. En línea: [http://padron.entretemas.com/Estr\\_Proc\\_Inv.htm](http://padron.entretemas.com/Estr_Proc_Inv.htm) Fecha de consulta: 15 de Septiembre de 2014.

Panorama (2015a) Extraoficial: Imputan tres delitos a la exministra Eugenia Sader. Diario Panorama. Política y Economía. 8 de Febrero. En línea: [http://www.panorama.com.ve/contenidos/2014/06/19/noticia\\_0017.html](http://www.panorama.com.ve/contenidos/2014/06/19/noticia_0017.html) Fecha de Consulta: 8 de Febrero de 2015.

Panorama (2015b) Acusado Jefe de Producción de PDVSA Occidente por irregularidades. Diario Panorama. Política y Economía. 21 de Marzo. En línea: <http://www.panorama.com.ve/politicayeconomia/Acusado-jefe-de-produccion-de-Pdvsa-Occidente-por-irregularidades--20150320-0069.html> Fecha de consulta: 21 de Marzo de 2015.

Peña, José (2008) Lecciones de Derecho constitucional general. Volumen 1. Tomo 1. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. 143-206 pp.

Pereira, Valia (1996) Liderazgos Personales y crisis de los partidos políticos en la actualidad latinoamericana: Carlos Menem y Rafael Caldera. Cuestiones Políticas. Vol. 12 Núm.17 Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Pp.103-123. Ver: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/19399> Fecha de consulta: 20 de Marzo de 2015.

Pereira, Valia (2000) Las actitudes políticas del venezolano en el nuevo escenario de los años 90. Trabajo Especial de grado para optar al título de Doctora en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia.

Pereira, Valia (2008) El cambio partidista y de la actitud democrática en Venezuela, período 1998-2006. Cuestiones Políticas. Vol.24. Núm. 40. Enero-Junio. Facultad de Ciencias

Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Pp. 13-29. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14470> Fecha de Consulta 20 de Febrero de 2015.

Perozo, Javier (2009) El régimen disciplinario en la Ley del Estatuto de la Función Pública de Venezuela. Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiarum En Gerencia Pública. Postgrado de Ciencias Económicas y Sociales. 95p.

Ponce, Marco y Chaguaceda, Armando (2012) Venezuela, Proceso Político y conflictividad social. Un balance de 2012. Revista del Observatorio Social de América Latina. Año XIV, Núm. 33. p. 51-62. En línea: [http://www.clacso.org.ar/librerialatinoamericana/libro\\_por\\_programa\\_detalle.php?campo=programa&texto=6&id\\_libro=762](http://www.clacso.org.ar/librerialatinoamericana/libro_por_programa_detalle.php?campo=programa&texto=6&id_libro=762) Fecha de Consulta: 20 de Febrero de 2015.

Portillo, Julio (1976) Personalización del Poder y poder personal en Venezuela. Trabajo Especial de Grado para Optar al título de Doctor en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia.

Presidente de la República (2008) Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial No. 5890. Decreto Núm. 6217. 31 de Julio. En línea: <http://www.udo.edu.ve/contraloria/images/documentos/ley%20organica%20de%20la%20administracion%20pblica.pdf> Fecha de Consulta: 20 de Septiembre de 2014.

Presidente de la República (2010) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal. Gaceta Oficial Núm. 6013. Extraordinario del 23 de Diciembre de 2014. En línea: [http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/34.-GOE\\_6013.pdf](http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/34.-GOE_6013.pdf) Fecha de Consulta: 20 de Septiembre de 2014.

Presidente de la República (2014) Decreto con Valor y Fuerza de Ley contra la Corrupción. Gaceta Oficial Extraordinaria. Núm. 6.155. 19 de Noviembre. En línea: <http://www.bcv.org.ve/c3/refleybcv2014.pdf> Fecha de Consulta 17 de Marzo de 2015.

Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (2013) Decreto del Día de la Lealtad y el Amor al Comandante Supremo Hugo Chávez y a la Patria. Gaceta Oficial N° 40.286, Decreto Núm. 541. Del 4 de Noviembre. En línea: <http://www.gacetaoficialdelarepublicabolivarianadevenezuela.com/descarga/40286.pdf> Fecha de Consulta 20 de Diciembre de 2013.



Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (2014) Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Extraordinaria. Nº 6147. Decreto con Rango, Valor y fuerza de Ley. En línea: <http://dctos.finanzasdigital.com/GacetaExtra6147-LeyAdministracionPublica.pdf> Fecha de Consulta 6 de Marzo de 2015.

Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (2012) Decreto Con Valor, Rango y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los trabajadores y Trabajadoras. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6076. 7 de Mayo.

Reverón, Zaida y Vargas, Adolfo (2009) Venezuela: Confianza Vs. Desconfianza en las Instituciones y Gobernabilidad. Cuestiones Políticas. Vol. 25, núm. 42. Enero-Junio. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Pp.66-87. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14488> Fecha de Consulta: 13 de Enero de 2015.

Rosendo, Desiré (2012) denominado "Cultura Organizacional y desempeño laboral de los trabajadores del Banco Central de Venezuela, Subsede-Macbo. Trabajo de Grado para optar al título de Magister Scientiarum en Gerencia Pública. Postgrado de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia. Maracaibo. 127p.

Ruiz, Joaquín (2012) Calidad en la Gestión Pública. Del Azar a la Necesidad. Documento para la consideración de la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. 30p. En línea: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/Calidad%20en%20la%20Gestion%20Publica.%20Del%20Azar%20a%20la%20necesidad.pdf> Fecha de Consulta: 04 de Octubre de 2014.

s/a (2015) "Detienen a 24 funcionarios del CICPC en Caracas". Diario Panorama. Sucesos.3 de Febrero. En línea: <http://test.panorama.com.ve/sucesos/Detienen-a-24-funcionarios-del-Cicpc-en-Caracas-20150114-0010.html> Fecha de consulta: 3 de Febrero de 2015.

Salas, Cheila (2014) Comunicación organizacional en los institutos de servicios públicos del municipio San Francisco. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magister Scientiarum de la Comunicación Mención Gerencia de la Comunicación. Facultad de Humanidades y Educación, Universidad del Zulia. 171p.

Scialpi, Diana (2002) Violencia Laboral en la Administración Pública Argentina. Revista Venezolana de Gerencia. Año 7. Núm. 18. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Universidad del Zulia. Pp. 196-219. En línea: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/viewFile/9415/9403> Fecha de Consulta: 10 de Octubre de 2014.

Silva, Agustín (1967) "El burócrata venezolano". En: Bonilla y Silva Michelena (Edit) "Exploraciones en análisis y en síntesis". Centros de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. Pp. 139-185

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002) Teoría Fundamentada. Traducción de Eva Zimmerman. Universidad de Antioquía. Colombia. 340p

*Transparency International* (2013) *Corruption Perception Index Brochure, 2013*. 8p. En línea: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> Fecha de consulta 10 de Mayo de 2014.

*Transparency International* (2013) *Global Corrupción Barometer*. 43p. En línea: <http://www.wingia.com/web/files/news/61/file/61.pdf>. P. 43 Fecha de Consulta 10 de Mayo de 2014.

*Transparency International* (2015) *Who we are. Overview*. En línea: <https://www.transparency.org/whoweare/organisation> Fecha de Consulta: 30 de Mayo de 2015

Urdaneta, José (2014) Hermana de Iris Varela nombra directora penitenciaria. Diario La Verdad. Sucesos. 1 de Julio. En línea: <http://www.laverdad.com/sucesos/55424-hermana-de-iris-varela-nombrada-directora-penitenciaria.html> Fecha de Consulta: 1 de Julio de 2014.

Uvalle, Ricardo (2004a) La administración Pública y la Institucionalización democrática del poder público. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid, España. En línea: [https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCqQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uimunicipalistas.org%2Fproyectoexcelencia%2Fscripts%2Fdownload.php%3Fdoc%3D126&ei=QGOLVciFJ8HBsAXr5JZQ&usg=AFQjCNEc\\_9ZMoBYQKSOCuA1tU-tFkBDC7A](https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCqQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uimunicipalistas.org%2Fproyectoexcelencia%2Fscripts%2Fdownload.php%3Fdoc%3D126&ei=QGOLVciFJ8HBsAXr5JZQ&usg=AFQjCNEc_9ZMoBYQKSOCuA1tU-tFkBDC7A) Fecha de consulta Septiembre de 2014.

Uvalle, Ricardo (2004b) El Valor Institucional de la Gestión Pública. Revista Venezolana de Gerencia. Diciembre-Febrero. Año/vol.9 Núm. 028. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Pp.1-29

Vargas, Eglé y Arraga, Marisela (2006) Construcción de eticidad en funcionarios de la administración pública". Cuestiones Políticas. Vol. 22, Núm. 36. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia. Pp. 136-151 En línea-.

<http://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14419> Fecha de Consulta: 6 de Marzo de 2015.

Vázquez, María (2009) Formación de la cultura organizativa pública en la gestión local Venezolana. Estudio de Casos. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Universidad del Zulia. Maracaibo. En línea: [http://tesis.luz.edu.ve/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3453](http://tesis.luz.edu.ve/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3453)

Villaroel, Gladys y De Armas, Edoardo (2005) Desprecio por la política: aproximación a las representaciones sociales de estudiantes venezolanos. Revista Politeia. Vol. 28, Nº 34-35. Enero-Diciembre. Universidad Central de Venezuela. Pp. 11-18. En línea: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572005000100002&lng=es&nrm=i&tlng=es](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572005000100002&lng=es&nrm=i&tlng=es) Fecha de Consulta 12 de Febrero de 2015.

Viloria (2007) “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público” .núm. <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2089&autor=MANUEL+VILLORIA>

# ANEXOS

### Anexo 1: Guía de Entrevistas No Estructuradas.

<b>GUÍA DE ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD CON FUNCIONARIOS PÚBLICOS</b>	
Experiencia en la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Inmersión en la Administración Pública:</i></li> <li>2. Años de experiencia</li> <li>3. Área de Trabajo</li> <li>4. Motivos por los cuáles se inserta en el trabajo.</li> <li>5. Forma de inserción laboral</li> </ol>
Objetos Políticos Se pregunta: Estado Actual (cognición) Valoración Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Administración Pública</li> <li>7. Partidos Políticos</li> <li>8. Democracia</li> <li>9. Burocracia</li> <li>10. Estado</li> <li>11. Política</li> </ol>
Agentes de Socialización interventores	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. <i>Formación Académica Institucional</i></li> <li>13. Experiencia de formación en la escuela, Universidad U Otros institutos.</li> <li>14. Experiencias Familiares significativas</li> <li>15. Experiencias con Amistades significativas</li> <li>16. Medios de Comunicación e Información</li> <li>17. Relacionamiento con Partidos Políticos y ONG'S</li> <li>18. Relacionamiento con compañeros de Trabajo</li> </ol>
El funcionario dentro de la Administración Pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>19. Grado de satisfacción con el trabajo: Por las actividades que cumple, Por la remuneración que recibe o Por el relacionamiento con amigos.</li> </ol>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>20. Experiencias significativas en el mundo laboral de la Administración Pública</li> <li>21. Experiencias negativas en la Administración Pública: Coacción y Violencia Política dentro del lugar de trabajo</li> <li>22. Rol del funcionario público</li> <li>23. Contribución a la labor dentro del Sistema de la Administración Pública.</li> </ol>

	24. El Papel del Funcionario Público.
	25. Conocimiento sobre los instrumentos legales que rigen la actuación del funcionario público.
Visualización de las condiciones del país y su relación con la Administración Pública	26. Estado Actual del país 27. Agentes promotores de la estabilidad del país 28. Agentes promotores de la inestabilidad del país. 29. El futuro de la Administración Pública 30. La cuarta República. 31. El Socialismo del Siglo XXI.
Cambios en la Administración Pública	32. Cambios favorables a partir del inicio de una nueva gestión gubernamental. 33. Cambios desfavorables
Cuadro No. 2: Guía de Entrevista No estructurada.	

**Anexo 2: CD-ROM con entrevistas transcritas a los Funcionarios Públicos**

### Anexo 3: Lista de Categorías Emergentes del Proceso de Análisis de los Relatos.

Code-Filter: All

---

HU: CULTURA POLITICA DEL FUNCIONARIO PUBLICO DEL ESTADO VENEZOLANO  
 File: [C:\Users\BlancaLun...\CULTURA POLITICA DEL FUNCIONARIO PUBLICO DEL ESTADO VENEZOLANO.hpr6]  
 Edited by: Super  
 Date/Time: 10/09/15 23:13:19

---

1. **Actitud propositiva: petición de hacer un taller sobre ética**
2. **Actitud propositiva: aspecto que mejoraría de su instancia**
3. **Actividades que realiza en la admón. Pública**
4. **Actuaciones groseras ante los ciudadanos: justas de acuerdo al tipo de ciudadano**
5. **Administración pública, a futuro: idea que cambio a favor**
6. **Administración pública, actual: "fuertecita"**
7. **Administración pública, imagen actual: enfrenta importantes retos frente a la globalización**
8. **Administración pública: deber ser del jefe: apoyar al equipo de trabajo, la horizontalidad**
9. **Administración pública: deber ser, incorporar procedimientos que garanticen la celeridad**
10. **Administración pública: mejoramiento, leyes para regular el nivel de preparación de los ocupantes de cargos públicos**
11. **Administración pública, imagen actual: símil entre la admón. Nacional y regional**
12. **Administración pública, imagen: enlace entre el estado y la sociedad**
13. **Administración pública, situación actual: atraso**
14. **Administración pública, deber: monitorear**
15. **Administración pública, deber: rendir cuentas.**
16. **Administración pública, mejoramiento de su personal: voluntad para hacer cosas**
17. **Administración pública actual: "de escritorio"**
18. **Administración pública ideal: performatividad formal y estética**
19. **Administración pública, aspiración, deseo de mejora**
20. **Administración pública, clase dirigente, situación actual: desdibujamiento del proyecto por parte de la elite política, estado actual de crisis**
21. **Administración pública, deber ser: con personas preparadas.**
22. **Administración pública, deber ser: formación adecuada, tecnócratas**
23. **Administración pública, deber ser: acercamiento con la institución educativa para formar a fp**
24. **Administración pública, deber: con condiciones de trabajo adecuadas para sus funcionarios**
25. **Administración pública, en un futuro: consolidara a favor de que sea buena**
26. **Administración pública, imagen: asociada a imagen de colectivos, tupamaros, gente de barrio.**
27. **Administración pública, imagen: lo institucional distinto a la imagen de barrio**
28. **Administración pública, imagen: representante directo del estado**
29. **Administración pública, imagen: sistema interconectado**
30. **Administración pública, imagen: sujeto a leyes del estado**
31. **Administración pública, mejoramiento ante debilidad institucional: recuperar el control**
32. **Administración pública, mejoramiento, formación de una cultura de esos representantes del pueblo**
33. **Administración pública, mejoramiento: creación de habilidades de mística**
34. **Administración pública, mejoramiento: la reposición del personal longevo por la gente joven**
35. **Administración pública, mejoramiento: nivelación**
36. **Administración pública, mejoramiento: preparación del recurso humano**
37. **Administración pública, mejoramiento: puesta al día del "alto mando"**
38. **Administración pública: cumplir con las necesidades del beneficiario**
39. **Administración pública: mejoramiento, liderazgo de gerentes**
40. **Administración pública, imagen: al servicio de la sociedad**
41. **Administración pública, deber ser: sujeta a los procedimientos legales**
42. **Admón. pública, situación actual: deficiente**



43. Admón. publica, situación actual: dificultad
44. Admón. publica, situación actual: grave
45. Admón. publica, situación actual: mayor acercamiento a los ciudadanos
46. Agente no contribuyente a la mejora de la situación: oposición
47. Agente no contribuyente a la mejora de la situación: planes privatizadores de la oposición
48. Años de experiencia en la admón. Publica: 18
49. Años de experiencia: 15-17 años
50. Años de experiencia: 20 años aprox.
51. Años de experiencia: 5 años
52. Años de experiencia: 6 años
53. Apoyo a la institución: por vía no gubernamental-apoyo internacional
54. Auto imagen: gente honesta
55. Autodefinición política: chavista
56. Autodefinición política: ni ni
57. Autodefinición política: socialista distinto a "este"
58. Autodefinición política: militante de un nuevo tiempo
59. Autodefinición política: oposición
60. Autoimagen del funcionario público: privilegia el valor cultural por encima de todo
61. Autoimagen del grupo: corruptos
62. Autoimagen, desmotivación
63. Autoimagen: actuación apegado a la ley
64. Autoimagen: constructora de aportes importantes dentro de la Almond publica
65. Autoimagen: expuesto a múltiples problemas
66. Autoimagen: falta de motivación
67. Autoimagen: la confrontación como recurso en ultimo termino
68. Autoimagen: la misión de ayudar y servir, retribuir lo aprendido
69. Autoimagen: satisfacción por beneficios de salud
70. Autoimagen: sentido de compromiso
71. Autoimagen: sentido de satisfacción
72. Autoimagen: tristeza
73. Autoimagen; sentido de pertenencia
74. Autoreconocimiento: valor a pesar de lo poco que ganan
75. Causante del problema de las debilidades: corruptos en la admón. publica: ausencia de base familiar
76. Comparación con gestión anterior, cap. (+): comedores para niños
77. Comparación con gestión anterior: se tomaba en cuenta la preparación
78. Comparación con gestión pasada: existencia de represión a la protesta juvenil
79. Comparación con gestión pasada: fuertes protestas sin resultados reales
80. Comparación con jefe pasado: mas compenetración y colaboración
81. Comparación con otro país: Colombia, existencia de personas preparadas
82. Comparación con gestiones pasadas: el problema no era tan grave
83. Comparación con gestión anterior de gobierno: existencia de formación a los funcionarios
84. Comparación con gestión anterior: habían mejores beneficios ahora desmejora
85. Comparación con gestión anterior: situación similar amiguismo-partidismo
86. Comparación con gestión pasada: hoy más fuerte la violencia
87. Comparación con gobiernos pasados: habían logrado superar problemas
88. Comparación con otras gestiones: se vestían mejor que "ahora"
89. Comparación con países vecinos: avances mayores, tratando otros problemas, superado lo básico
90. Comparación con gestión pasada: 1er gobierno de arias, mas organizado
91. Conocimiento sobre instrumentos legales que amparan su actuación
92. Construcción de estrategia ante la arbitrariedad: ser institucional
93. Construcción de estrategia ante la crisis institucional: generar las criticas fundamentadas en lo institucional
94. Construcción de estrategia ante la debilidad institucional de formación: búsqueda de alternativa más económica
95. Construcción de estrategia para la sobrevivencia en la admón. publica: acoplamiento ante los estilos de liderazgo

96. Construcción del equipo: construcción de fortaleza frente al enemigo
97. Contexto y socialización: crisis económica actual
98. Contexto y socialización: la crisis como detonante para dirigir la mirada al trabajo en la admón. pública
99. Contexto: el drama de la violencia desde la infancia, barrios y delincuencia
100. Deber del funcionario equivalente a un ciudadano
101. Debilidad institucional: jefes oportunistas + corruptos
102. Debilidad institucional: ausencia de trabajo por parte de los jefes
103. Debilidad de la administración como un problema también de los ciudadanos al momento de elegir
104. Debilidad de la institución educativa: a veces insuficiente para abordar la realidad
105. Debilidad en la admón. pública: partidismo político
106. Debilidad institucional: manera en el cómo se hacen las cosas
107. Debilidad institucional: archivismo deficiente
108. Debilidad institucional: recepción de talleres "institucionales" sin certificación
109. Debilidad institucional, violencia política: solicitud arbitraria de hablar mal de sus compañeros
110. Debilidad institucional: ausencia de meritocracia
111. Debilidad institucional, violencia política, efecto: acoplamiento - tener q estar dispuestos a aceptar el "antojo del jefe"
112. Debilidad institucional, violencia en el trabajo, búsqueda de expulsión
113. Debilidad institucional, violencia en el trabajo, efecto: autorestricción de la necesidad de servir
114. Debilidad institucional, violencia en el trabajo, efecto: nociva para la salud
115. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: denuncia de abusos de autoridad dentro de la institución
116. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: acciones de "secuestro" de los compañeros
117. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: amenazas de privación de libertad
118. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: ausencia de capacidad para solicitar el derecho a "defenderse"
119. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: bajos salarios
120. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: clima de mucha amenaza, al momento de la transición
121. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: indiferencia ante la eficiencia
122. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: no suministros de condiciones mínimas para estar en el trabajo
123. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: pauperización de la vestimenta.
124. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: temor de amigos a ser expulsado
125. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: traslado a un lugar de trabajo hostil
126. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: actitudes despótico-arbitrarias
127. Debilidad institucional, violencia política, amigos temor a ser expulsado
128. Debilidad institucional, violencia política, efecto: el enfrentamiento contra el jefe
129. Debilidad institucional, violencia política, efecto: temor a ser expulsado.
130. Debilidad institucional, violencia política: el engaño
131. Debilidad institucional, violencia política: exigencia de vestimenta de color obligatoria al partido de gobierno
132. Debilidad institucional, violencia política: identificador del mobber: jefes, los que toman decisiones
133. Debilidad institucional, violencia política: intimidación frente a los compañeros
134. Debilidad institucional, violencia política: la descalificación
135. Debilidad institucional, violencia política: mobber los compañeros de trabajo
136. Debilidad institucional, violencia política: negación al periodo de jubilación justo
137. Debilidad institucional, violencia política: señalamiento por portar uniforme identificado con partido
138. Debilidad institucional, violencia política: solicitud de ausencia de comunicación
139. Debilidad institucional, violencia política: subvaloración por género
140. Debilidad institucional, violencia política: obligación a asistencia a actividades en contra de la voluntad
141. Debilidad institucional, violencia política, efecto : temor e incertidumbre ante el cambio de un gobierno y los "identificados" queden sin trabajo
142. Debilidad institucional, violencia política, efecto: auto silenciador programado
143. Debilidad institucional, violencia política, efecto: auto anulación del reclamo del salario digno: temor

144. Debilidad institucional, violencia política, efecto: autoconstrucción de la imagen de la "no amenaza"
145. Debilidad institucional, violencia política, efecto: disminución del rendimiento en la institución
146. Debilidad institucional, violencia política, efecto: idea de trabajar menos
147. Debilidad institucional, violencia política, efecto: indulgencia frente al delito del funcionario
148. Debilidad institucional, violencia política, efecto: suspensiones
149. Debilidad institucional, violencia política, efecto: temor e incertidumbre al despido
150. Debilidad institucional, violencia política: acoso por género femenino
151. Debilidad institucional, violencia política: atentado
152. Debilidad institucional, violencia política: efecto funcionarios incapacitados
153. Debilidad institucional, violencia política: el efecto : enfermedad
154. Debilidad institucional, violencia política: incapacidad para expresarse
155. Debilidad institucional, violencia política: no suministros de insumos para trabajar
156. Debilidad institucional, violencia política: silencio ante la solicitud de dar taller
157. Debilidad institucional, violencia política: sometimiento a un tiempo adicional para el trabajo
158. Debilidad institucional: amiguismo
159. Debilidad institucional: arbitrariedades permanentes
160. Debilidad institucional: asignación de roles contrarios a los que la persona puede hacer
161. Debilidad institucional: ausencia de "puesta en conocimiento" al jefe
162. Debilidad institucional: ausencia de beneficios
163. Debilidad institucional: ausencia de comunicación entre jerarquías (ana.pers)
164. Debilidad institucional: ausencia de eficiencia
165. Debilidad institucional: ausencia de estado de derecho, coacción a asistencia a marchas políticas
166. Debilidad institucional: ausencia de formación continua eficaz
167. Debilidad institucional: ausencia de partida presupuestaria para dictado de cursos de formación
168. Debilidad institucional: ausencia de respuesta oportuna
169. Debilidad institucional: ausencia del estado de derecho
170. Debilidad institucional: burocracia como procesos muy lentos
171. Debilidad institucional: clientelismo político
172. Debilidad institucional: corrupción
173. Debilidad institucional: corte a la iniciativa de dar taller de ética
174. Debilidad institucional: creación de fundaciones para utilización discrecional de fondos
175. Debilidad institucional: cuestionamiento a los derechos humanos
176. Debilidad institucional: de práctica satanizadora por tendencia política.
177. Debilidad institucional: egoísmo entre compañeros
178. Debilidad institucional: el actuar al servicio del "antojo" del jefe de turno
179. Debilidad institucional: enriquecimiento ilícito
180. Debilidad institucional: exceso de poder en cargos gobierno
181. Debilidad institucional: exigencia de numerales roles dentro de la institución
182. Debilidad institucional: funcionarios sin el conocimiento apropiado
183. Debilidad institucional: hostilidad comunicacional con agentes externos o de apoyo a la institución
184. Debilidad institucional: ideologización sin desembocadura
185. Debilidad institucional: injusta asignación de salario
186. Debilidad institucional: mala utilización de recursos para suplir la institución de insumos
187. Debilidad institucional: militarización
188. Debilidad institucional: no cumplimiento con las metas prometidas
189. Debilidad institucional: no formación de cultura política del funcionario
190. Debilidad institucional: no reconocimiento a la eficiencia
191. Debilidad institucional: no reconocimiento a la experiencia adquirida
192. Debilidad institucional: no valoración a la iniciativa
193. Debilidad institucional: paternalismo
194. Debilidad institucional: pérdida de respeto ante la estampa per formativa del funcionario
195. Debilidad institucional: personal longevo y cansado
196. Debilidad institucional: retraso en el pago de beneficios a tiempo
197. Debilidad institucional: rigidez que inhibe el trabajo
198. Debilidad institucional: robo de la memoria del órgano del estado
199. Debilidad institucional: ruptura en el flujo de información, trancan los procesos

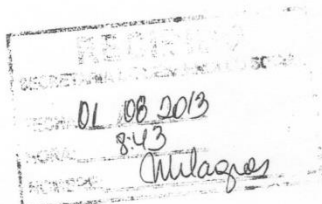
- 200. Debilidad institucional: se convive con la existencia de "viejos" patrones de comportamiento y gestión
- 201. Debilidad institucional: sistemas de control exacerbados
- 202. Debilidad institucional: solo impera la necesidad de saber controlar
- 203. Debilidad institucional: subvaloración del esfuerzo profesional solicitado
- 204. Debilidad institucional: sujeta a un tema de "personalidad" o "tipo de liderazgo"
- 205. Debilidad institucional: tratos injustos
- 206. Debilidad institucional: ausencia de control de estado y monitoreo
- 207. Debilidad institucional, violencia en el trabajo: expulsión del trabajo
- 208. Debilidad institucional: robos a la institución en los momentos de transición
- 209. Debilidad institucional de la administración: ausencia de titulación requerida
- 210. Edad del funcionario
- 211. Empresa privada: ajena al sentir público
- 212. Empresa privada: el ganar-ganar, agente contribuyente de la desestabilización
- 213. Entrada a la institución: amistad-afinidad
- 214. Entrada a la institución: familia, mamá
- 215. Entrada a la institución: partido político
- 216. Entrada a la institución: por pago de favor
- 217. Entrada a la institución: primer enlace amistad + curriculum
- 218. Estado actual del país: destruida por la mala maniobra con las empresas e instituciones
- 219. Estado actual del país: en conflictividad político partidista
- 220. Estado actual del país, mejoramiento: control de la crisis: frontera
- 221. Estado actual del país: negativa: crisis de extracción de alimentos por bachaqueros
- 222. Estado actual del país: no existencia de democracia
- 223. Estado actual del país: no respeto al pensamiento plural
- 224. Estado actual país: mayor conciencia sobre elementos de identificación política-como aspecto favorable
- 225. Estado futuro del país: cambiarán para mejor.
- 226. Estrategias para la sobrevivencia en el contexto de crisis
- 227. Experiencia socializadora negativa: arbitrariedad en la institución con amigos
- 228. Experiencia en la administración pública: distintas actividades
- 229. Experiencia socializadora en la infancia: bullying
- 230. Experiencia socializadora: retrospectiva de la manera de ingreso a la admón. Publica: sin títulos Univ.
- 231. Experiencia socializadora: arbitrariedades al cambio de gestión gubernamental
- 232. Experiencia socializadora: bajos recursos + altos sacrificios
- 233. Experiencia socializadora: buena comunicación entre las unidades de trabajo
- 234. Experiencia socializadora: como ciudadano frente a la institución
- 235. Experiencia socializadora: cursos de capacitación
- 236. Experiencia socializadora: de cerca con el alcalde de san francisco
- 237. Experiencia socializadora: decepción de los partidos políticos tradicionales
- 238. Experiencia socializadora: decepción por cargo no obtenido en la admón. Publica
- 239. Experiencia socializadora: desde el inicio con cargos de alta responsabilidad
- 240. Experiencia socializadora: dicta clases en postgrado
- 241. Experiencia socializadora: estudios superiores o en la universidad
- 242. Experiencia socializadora: formación básica y bachillerato
- 243. Experiencia socializadora: influencia de los partidos políticos emergentes para su conformación de ideas
- 244. Experiencia socializadora: influencia de los partidos políticos tradicionales (Copea) para conformación de identidad
- 245. Experiencia socializadora: influencia de partidos políticos tradicionales (ad) en identidad política
- 246. Experiencia socializadora: la pobreza
- 247. Experiencia socializadora: movimiento estudiantil en los liceos
- 248. Experiencia socializadora: no reconocimiento a los logros de la gestión opositora por parte del oficialismo
- 249. Experiencia socializadora: part en mov. Juvenil adeco
- 250. Experiencia socializadora: participación en mov. Estudiantil adeco
- 251. Experiencia socializadora: participación en protestas estudiantiles

- 252. Experiencia socializadora: participación en asociación de vecinos
- 253. Experiencia socializadora: participación en iglesia para ayuda
- 254. Experiencia socializadora: participación en partidos políticos: unt
- 255. Experiencia socializadora: percepción del cambio de gestión: traumático
- 256. Experiencia socializadora: proceso de interés en los asuntos "públicos" el contexto social y político del momento
- 257. Experiencia socializadora: psuv + decepción
- 258. Experiencia socializadora: televisión
- 259. Experiencia socializadora: venida del sector privado
- 260. Fortaleza institucional: ausencia de presión a los trabajadora para q acudan a marchas de índole político partidistas
- 261. Funcionario público, deber ser: adaptarse a las circunstancia del medio
- 262. Funcionario público, deber ser: cumplidor de las metas establecidas
- 263. Funcionario público, deber ser: deseo de mejorar cada vez mas
- 264. Funcionario público deber ser: quien representa a la institución
- 265. Funcionario público, : deber ser: justa asignación de salario
- 266. Funcionario público, deber ser, ético
- 267. Funcionario público, deber ser: accesible
- 268. Funcionario público, deber ser: al servicio de toda la gente independiente de su distinción. De su condición social y económica
- 269. Funcionario público, deber ser: amable
- 270. Funcionario público, deber ser: ayuda a la gente
- 271. Funcionario público, deber ser: cumplidor de la ley
- 272. Funcionario público, deber ser: formado
- 273. Funcionario público, deber ser: habilidad para comunicarse con el otro funcionario
- 274. Funcionario público, deber ser: habilidad para establecer un contacto asertivo (visual y cercano) con las personas
- 275. Funcionario público, deber ser: habilidad para ofrecer en la comunicación una alternativa de respuesta
- 276. Funcionario público, deber ser: humilde
- 277. Funcionario público, deber ser: identificado con lo que hace
- 278. Funcionario público, deber ser: integración de conocimiento de otras carreras para el trabajo solicitado
- 279. Funcionario público, deber ser: motivado para enfrentar los retos
- 280. Funcionario público, deber ser: profesional + objetivo
- 281. Funcionario público, deber ser: vocación de servicio
- 282. Imagen del otro funcionario público: desconocimiento de lo que es la admón. publica
- 283. Imagen de democracia: no querer definirla por asociarla con "política"
- 284. Imagen de la administración pública chavista: sienten amenazas
- 285. Imagen de la corrupción: malversación de fondos
- 286. Imagen de la democracia: condicionada al respeto y a la educación
- 287. Imagen de la democracia: derechos humanos
- 288. Imagen de la democracia: igualdad de oportunidades
- 289. Imagen de la democracia: libertad
- 290. Imagen de la democracia: libertad de expresión
- 291. Imagen de la democracia: participación de todos
- 292. Imagen de la democracia: sentido de pertenencia
- 293. Imagen de la democracia: sin querer comentar nada
- 294. Imagen de la ley, la norma: sirviente de las necesidades para lograr los objetivos de la gestión
- 295. Imagen de la oposición: contradictoria y con graves errores
- 296. Imagen de la oposición: sectaria
- 297. Imagen de la política: buena
- 298. Imagen de la política: mala
- 299. Imagen de la política: resolución de conflictos
- 300. Imagen de lo institucional: el líder de la org + símbolos de la org + objetivos de la ins
- 301. Imagen de lo institucional: respeto por la norma establecida "formal"
- 302. Imagen de los "políticos" malos vs lo bueno de la política

- 303.Imagen de los partidos políticos actuales: decepción
- 304.Imagen de los partidos políticos: Ad-Copei-Mas: sin discurso íntegro
- 305.Imagen de nuestro marco jurídico: bueno + bien sustentado
- 306.Imagen de sindicatos actuales: fanatismo
- 307.Imagen de socialismo siglo xxi: extremista
- 308.Imagen del estado de derecho: democracia + libertad
- 309.Imagen del estado de derecho: garantías para nuestra convivencia
- 310.Imagen del estado de derecho: normas + institutos para ejercer el derecho a la defensa
- 311.Imagen del otro funcionario público con jerarquía: algunos no tan humildes
- 312.Imagen del otro funcionario público: acuden al trabajo por el "día a día" como empresa privada
- 313.Imagen del otro funcionario público: corrupto
- 314.Imagen del otro funcionario público: corrupto
- 315.Imagen del otro funcionario público: corrupto en lo administrativo
- 316.Imagen del otro funcionario público: duda de su sentido de pertenencia
- 317.Imagen del otro funcionario público: en la admón. pública para ganar más dinero
- 318.Imagen del otro funcionario público: es egoísta
- 319.Imagen del otro funcionario público: mucho con mística de trabajo
- 320.Imagen del otro funcionario público: sin sentido de pertenencia pese al título
- 321.Imagen del otro funcionario público: sin trato adecuado hacia el ciudadano
- 322.Imagen del político: distinto al que labora en respeto a la institución
- 323.Imagen del socialismo como proyecto actual: contradictorio palabra vs acciones
- 324.Imagen del socialismo: blandengue
- 325.Imagen del socialismo: sin querer comentar nada
- 326.Imagen democracia, justicia
- 327.Imagen otro funcionario público: falta de compromiso
- 328.Imagen sobre el socialismo: decepción + inviable
- 329.Imagen sobre las tendencias político-partidista en gobierno: los extremos son malos
- 330.Opinión sobre la entrevista: buena-cómoda-al nivel de "la informalidad"
- 331.Opinión sobre la entrevista: cómodo
- 332.Opinión sobre la entrevista: desahogado
- 333.Opinión sobre la entrevista: honor el que alguien pueda escuchar
- 334.Opinión sobre experiencia con la admón. pública: vicisitudes y tropiezos
- 335.Profesión
- 336.Tiempo de experiencia en la admón. Pública
- 337.Valor de la disciplina: cumplimiento de horario
- 338.Valor del trabajo
- 339.Valor: familia + hogar
- 340.Valor: democracia
- 341.Valor: eficiencia
- 342.Valor: el orden en aras de garantizar fluidez
- 343.Valor: el reconocimiento al trabajo desempeñado "el encajar", ser tomado en cuenta pese a venir de otra gestión, búsqueda de aprobación
- 344.Valor: estabilidad laboral
- 345.Valor: estudio y formación anhelo
- 346.Valor: firme en creencias
- 347.Valor: funcionarios formados-capacitados
- 348.Valor: humildad
- 349.Valor: inclusión
- 350.Valor: inclusión plural
- 351.Valor: instituciones
- 352.Valor: instituciones formales: leyes
- 353.Valor: la calidad
- 354.Valor: la comunicación
- 355.Valor: la experiencia adquirida con los años
- 356.Valor: lealtad política
- 357.Valor: libertad de expresión

- 358.Valor: memoria del estado, respaldos de lo bueno del pasado debe preservarse**
- 359.Valor: meritocracia**
- 360.Valor: objetividad**
- 361.Valor: profesionalismo**
- 362.Valor: reconocimiento a la labor desempeñada**
- 363.Valor: referencia a dios como apoyo para el logro de las cosas**
- 364.Valor: repulsión a la violencia**
- 365.Valor: un trabajo digno + gratificante**
- 366.Valor: uso de la fuerza ante sospecha de peligro**

**Anexo 4: Carta dirigida a la Oficina de Desarrollo Social para solicitar realizar investigaciones de carácter cualitativo.**



Maracaibo, 31 de Julio de 2013

Lic. José Fleires

Secretario de Desarrollo Social de la Gobernación Bolivariana del Estado Zulia

Su Despacho.-

Reciba ante todo un cordial saludo.

Por medio de la presente, me dirijo a usted como máxima autoridad de la Unidad de Desarrollo Social de la Gobernación Bolivariana del Estado Zulia para solicitar su colaboración en el proceso de enseñanza y adiestramiento posible que requiere la Socióloga Blanca Luna Méndez Losí, personal docente en Formación de la Escuela de Sociología de esta universidad a fin de promover su desarrollo integral en el área de investigación "Sociología política y de la Gestión" a la cual está adscrita.

Estas prácticas buscan desarrollar la amplitud en el análisis de la esfera de lo público y la gestión administrativa que solo pueden lograrse desde la interacción con los actores que hacen vida y obra desde los espacios como los que esta unidad representa para la región Zuliana.

Es importante destacar, que de acuerdo a la disposición de esta unidad, La Socióloga Blanca Méndez Losí, podrá colaborar con las actividades inherentes al área de Desarrollo Social acordadas con las autoridades competentes dentro del horario sugerido de 8 horas semanales por un mes, buscando con ello establecer puentes más sólidos de acercamiento importantes que sirvan de intercambio entre la academia y el espacio de administración pública del Estado Zulia.

Sin más a qué hacer referencias,

Y Agradeciendo toda la receptividad posible para con esta solicitud.

Se despide atentamente:

Morelba Brito



Directora de la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia

mbritoc54@yahoo.com