

# Tendencias y contratendencias en la gestión de las gobernaciones venezolanas: el caso del Estado Lara

Jennifer Fuenmayor, Haydée Ochoa Henríquez

► **To cite this version:**

Jennifer Fuenmayor, Haydée Ochoa Henríquez. Tendencias y contratendencias en la gestión de las gobernaciones venezolanas: el caso del Estado Lara. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, 2006. <halshs-00104766>

**HAL Id: halshs-00104766**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104766>**

Submitted on 9 Oct 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TENDENCIAS Y CONTRATENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LAS GOBERNACIONES VENEZOLANAS: EL CASO DEL ESTADO LARA

Jennifer FUENMAYOR;<sup>1</sup>  
Haydée OCHOA HENRÍQUEZ<sup>2</sup>,  
Universidad del Zulia  
[jjfuenmayor@yahoo.com](mailto:jjfuenmayor@yahoo.com), [haydeechoa@gmail.com](mailto:haydeechoa@gmail.com)

## Resumen

El proceso de descentralización y privatización en Venezuela surgió como una estrategia del modelo de desarrollo neoliberal implantado en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez a finales de los ochenta. Vinculado a la Reforma del Estado, se inició un cambio en el modelo de gestión en las gobernaciones, el cual en el fondo, estaba dirigido a favorecer la reestructuración económica internacional bajo una orientación neoliberal asociada a la globalización. Este trabajo tiene como propósito explorar las prácticas en relación a la gestión en la gobernación del Estado Lara a partir del proceso de descentralización política territorial iniciado en Venezuela desde 1989. En este trabajo nos proponemos explorar la política y la gestión de la gobernación del Estado Lara<sup>3</sup> desde los inicios del proceso de descentralización, se trata de un Estado que ha pasado políticamente por dos etapas, una primera de corte neoliberal coincidente con el gobierno nacional y una segunda en la cual coincidiendo también con el gobierno nacional, se definen políticas y acciones tendentes a crear un modelo alternativo al neoliberal. Esta investigación se apoya en los referentes teóricos necesarios y documentos de la gobernación. Los resultados revelan lo siguiente: 1) El primer periodo analizado 1990-2003, se identifica con prácticas de gestión acorde con el modelo neoliberal en donde las políticas sociales fueron focalizadas, la prestación de los servicios vinculados a la economía fueron descentralizados y privatizados, se crearon organismos autónomos y semiautónomos y se dieron prácticas a favor de la flexibilización en las relaciones laborales, además de sistemas rígidos de control, esfuerzo en torno a la automatización de sus procesos administrativos y ausencia de la participación en la toma de las decisiones. 2) El segundo periodo analizado 2003-2005, ha modificado esta tendencia con el advenimiento de un modelo de desarrollo endógeno alternativo al modelo neoliberal, logrando avances en lo social con políticas sociales universalistas, la promoción del control social y la apertura de espacios para la participación ciudadana.

Palabras clave: gestión, gobernaciones, descentralización, privatización, modelo de desarrollo, Venezuela.

---

<sup>1</sup> Magíster en Ciencia Política y Magíster en Economía, Universidad del Zulia, cursante del Doctorado en Ciencias Sociales del convenio UCV/LUZ. Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. Acreditada en el PPI. [jjfuenmayor@yahoo.com](mailto:jjfuenmayor@yahoo.com)

<sup>2</sup> Doctora en Estudios del Desarrollo. Investigadora de la Universidad del Zulia. Coordinadora del Programa de Investigación Política y Gestión Pública en Venezuela. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) de la Fundación de Promoción del Investigador (FPI), del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). [haydeechoa@gmail.com](mailto:haydeechoa@gmail.com)

<sup>3</sup> Venezuela está dividida en 23 estados y un distrito capital. El Estado Lara limita al norte con el Estado Falcón; al sur con los estados Portuguesa y Trujillo; al este con el Estado Yaracuy; y al oeste con el Estado Zulia. Está subdividido en 9 municipios: Andrés Eloy Blanco, Crespo, Iribarren, Jiménez, Morán, Simón Planas, Torres, Palavecino y Urdaneta. Tiene una población aproximada de acuerdo al censo 2001 de 1.659.700 habitantes (6.51% de la población total), y una extensión territorial de 19.800 Km<sup>2</sup> (2.15% del territorio nacional). Este Estado presenta tres renglones de producción artesanal: La cerámica, el tejido y la talla de madera. Cuenta además con recursos en 1) La ganadería con producción de bovinos, porcinos, caprinos, ovinos y aves, 2) La agricultura con la producción de papas, cambur, sisal, cebolla, tomate, uvas, caña de azúcar, caraotas, piña y café, 3) El ramo forestal como: el cuji, indio desnudo, jabillo, jobo, olivo, semeruco y vera y, 4) la minería con la producción de arcillas refractarias, arenas silíceas, caliza, hierro, mercurio y pirro filitas. Tiene entre sus patrimonios la Zona Colonial de Carora, Tintorero, el Teatro Juárez, el Santuario de la Divina Pastora, Los Viñedos de Altagracia, El Obelisco, El Domo Bolivariano, importantes museos como el antropológico, el arqueológico en Quibor y el Museo La Salle, entre otros. La altiplanicie de Barquisimeto constituye un lugar importante para el asentamiento humano, el comercio y las comunicaciones, mientras que el valle del río Turbio permite el desarrollo de la agricultura, en contraste con la aridez de la vegetación xerófila presente. No podemos dejar de mencionar que este Estado tiene importantes parques nacionales, ríos, aguas termales, embalses, cascadas y laguna (Espitia,2003).

## Introducción

El proceso de descentralización político-territorial iniciado en Venezuela a fines de los ochenta, ha favorecido el avance de las políticas neoliberales promovidas por el gobierno nacional desde entonces, incluso en gobernaciones en poder de partidos políticos distintos al partido de gobierno a nivel nacional. Ha sido con el advenimiento de un proyecto nacional alternativo al neoliberal que se vislumbran en las gobernaciones contratendencias al proyecto neoliberal esto da la razón a de Mattos(1989), para quien desde lo local es difícil adelantar un proyecto alternativo al nacional.

En este trabajo nos proponemos explorar la política y la gestión de la gobernación del Estado Lara<sup>4</sup> desde los inicios del proceso de descentralización, se trata de un Estado que ha pasado políticamente por dos etapas, una primera de corte neoliberal coincidente con el gobierno nacional y una segunda en la cual coincidiendo también con el gobierno nacional, se definen políticas y acciones tendentes a crear un modelo alternativo al neoliberal.

Entendemos por gestión pública de acuerdo a Ochoa (2006a), como los procesos y sistemas a través de los cuales se formulan las políticas estatales, así como también como los procesos y sistemas a través de los cuales se implementan las políticas, por lo cual es tema de la gestión pública es bastante complejo y más aún cuando lo vinculamos con el modelo de desarrollo imperante (Un Estado fuerte o un Estado débil), para el momento en el cual se estudia una determinada gestión. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces...la decisión expresada por lo general bajo una formulación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones representa la cristalización de un momento en el estado de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego. Pero es claro que el número de actores es limitado y selectivo: no entra cualquiera, ni como quiere, en el proceso de decisión; por lo tanto, la configuración de estos actores es ya reveladora del reparto del poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno. El Estado no es una entidad homogénea, los múltiples segmentos estatales tendrán diferentes posiciones según las condiciones sociales e históricas que han estructurado e influido la pretensión de cada poder estatal de ejercer su dominación en un espacio social en particular (Roth, 2006:19-25).

Utilizamos las siguientes variables para explorar la gestión de los tres gobernantes en el Estado Lara: Modelo económico promovido, políticas sociales y las siguientes variables de gestión: prestación de servicios vinculados a la economía y servicios sociales, relaciones laborales, sistema de decisiones y sistema de control. Partimos del supuesto de una clara tendencia neoliberal hasta 2003. A partir de este año se vislumbra una contratendencia. El trabajo se sustentó en información documental y entrevistas semi-estructuradas realizadas a funcionarios de la gobernación.

---

<sup>4</sup> Venezuela está dividida en 23 estados y un distrito capital. El Estado Lara limita al norte con el Estado Falcón; al sur con los estados Portuguesa y Trujillo; al este con el Estado Yaracuy; y al oeste con el Estado Zulia. Está subdividido en 9 municipios: Andrés Eloy Blanco, Crespo, Iribarren, Jiménez, Morán, Simón Planas, Torres, Palavecino y Urdaneta. Tiene una población aproximada de acuerdo al censo 2001 de 1.659.700 habitantes (6.51% de la población total), y una extensión territorial de 19.800 Km<sup>2</sup> (2.15% del territorio nacional). Este Estado presenta tres renglones de producción artesanal: La cerámica, el tejido y la talla de madera. Cuenta además con recursos en 1) La ganadería con producción de bovinos, porcinos, caprinos, ovinos y aves, 2) La agricultura con la producción de papas, cambur, sisal, cebolla, tomate, uvas, caña de azúcar, caraotas, piña y café, 3) El ramo forestal como: el cuji, indio desnudo, jabillo, jobo, olivo, semeruco y vera y, 4) la minería con la producción de arcillas refractarias, arenas silíceas, caliza, hierro, mercurio y pirro filitas. Tiene entre sus patrimonios la Zona Colonial de Carora, Tintorero, el Teatro Juárez, el Santuario de la Divina Pastora, Los Viñedos de Altigracia, El Obelisco, El Domo Bolivariano, importantes museos como el antropológico, el arqueológico en Quibor y el Museo La Salle, entre otros. La altiplanicie de Barquisimeto constituye un lugar importante para el asentamiento humano, el comercio y las comunicaciones, mientras que el valle del río Turbio permite el desarrollo de la agricultura, en contraste con la aridez de la vegetación xerófila presente. No podemos dejar de mencionar que este Estado tiene importantes parques nacionales, ríos, aguas termales, embalses, cascadas y laguna (Espitia,2003).

## 1. La etapa neoliberal de la gobernación de Lara (1990-2003)

1989 marca el inicio de cambios significativos en el aparato estatal, impulsados por el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, militante de Acción Democrática, quien con un discurso populista llegó al poder promoviendo de inmediato políticas neoliberales y reformas al aparato público. Las nuevas políticas expresadas en el programa de gobierno denominado “El Gran Viraje”, tuvieron rechazo inmediato por parte de la población, a partir de lo cual se acelera la descentralización político territorial, cuyo proyecto se gestaba desde mediados de los ochenta.

Una vez aprobada la ley de descentralización y la ley de elección y remoción de los gobernadores, tienen lugar las primeras elecciones para escoger los gobernantes estatales, hasta entonces eran nombrados directamente por el Presidente de la República, de las filas del partido político que lo llevó al poder.

En el primer proceso para elegir gobernador en el Estado Lara, triunfó José Mariano Navarro, del partido Acción Democrática, con lo cual se crean condiciones para que en este estado se impulsen las nuevas políticas públicas con orientación neoliberal. Después de dos períodos de gobierno de Navarro triunfa Orlando Fernández, quien a pesar de ser respaldado por algunos partidos de izquierda, en general apoyó la gestión de corte neoliberal del gobierno nacional, igualmente el gobierno alineado con Chávez, en su primera gestión da cuenta de una continuidad neoliberal. Un breve recorrido por la gestión de este período da cuenta de la tendencia neoliberal de los gobiernos.

### 1.1. Política económica y social neoliberal

Lo primero que es necesario destacar es que antes del proceso de descentralización no cumplían funciones directamente vinculadas a la economía. Con la descentralización además de asumir en condiciones de exclusividad los servicios a la economía, tales como puentes, aeropuertos, vialidad y puertos, dedican recursos a promover la actividad económica, lo cual está sustentado en la ley Orgánica de Descentralización, según la cual, siguiendo a Mascareño (2000:163), las gobernaciones deben promover su propio desarrollo y la promoción de los sectores agrícola, industrial y comercial.

En materia económica, según el propio Navarro, su gestión buscó “adecuar el Estado Federal a los cambios políticos, económicos y sociales que suceden a nivel Nacional e Internacional” (Gobernación del Estado Lara, 1995), sin lugar a dudas los cambios andaban en torno a la implantación del neoliberalismo en todos los planos y especialmente el económico. Una de las primeras acciones en materia económica fue el apoyo a la creación de la sociedad Promoción de Inversiones del Estado Lara (PROINLARA), constituida en 1991 “por iniciativa de los sectores productivos del Estado Lara en negociación con el gobernador de la entidad. Su filosofía de gestión apuntaba hacia convertir la promoción de inversiones en un elemento estratégico del desarrollo socio-económico, gerenciada de manera articulada por los diferentes sectores económicos, políticos, sociales, laborales, técnicos, científicos y educativos de la entidad federal” (Cordero y Garmendia en Mascareño, 2000: 166).

Las actividades en torno a la promoción de una economía vinculada a la exportación se centraron en la realización de estudios por la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO)<sup>5</sup>, adscrita a la Gobernación del Estado Lara, tales estudios orientados a conocer: “\*La competitividad de la actividad económica en esa entidad federal y las barreras que limitan su desarrollo. \*Las actividades de exportación con mayores opciones en el nuevo contexto y las restricciones que estas oportunidades enfrentan. \*La orientación de las iniciativas privadas de la inversión” (Pérez y Ron, 1992: 303).

En este contexto, la práctica del gobierno en materia económica se centró en el estímulo a las microempresas, y pequeñas y medianas empresas. La política para promover estas empresas pasó por la creación en 1990 por la gobernación, de la Fundación para el Desarrollo de la Microempresa en el Estado Lara (FUNDEME), y del Fondo para el Fomento de la Artesanía, pequeña y mediana industria del Estado Lara (FUNDAPYMI), creado, también por la gobernación, en 1993. FUNDEME se dedicó a la promoción

<sup>5</sup> Creada en los años setenta en el marco del proceso de regionalización iniciado por el Estado Venezolano con el gobierno de Caldera 69-74

de microempresas y FUNDAPYMI a la pequeña y mediana empresa como puede observarse en la memoria y cuenta de 1994 de la Gobernación. El apoyo a cooperativas se redujo a servir de vínculo entre estas unidades productivas y los entes que las promueven en el Estado Lara, esto a pesar de la tradición en materia de cooperativas en el Estado Lara.

En lo económico el gobierno desde sus inicios, se centra en promover la participación del sector privado y desarrollar la micro, pequeña y mediana empresa, para fomentar el crecimiento económico y el empleo a corto plazo, así como también incentivar la inversión nacional e internacional en los sectores: Industrial, artesanal y de servicios. También contempla la consolidación de las artesanías a través de cooperativas y el fortalecimiento del comercio mayorista del Estado (Gobernación del Estado Lara, 2001a:28-30).

La oficina de Desarrollo económico de la Gobernación del Estado Lara, tiene como misión elevar la capacidad y la competitividad de la economía en este Estado y es la encargada a través del Programa Programación y Promoción del Desarrollo Económico de promocionar y contribuir al desarrollo no solo del sector industrial, sino también del sector comercial, agrícola, artesanal y la minería, además de lograr la articulación entre ellos. Se destacan como las instituciones más idóneas para lograr dicho fin a "PROINLARA como promotor de las inversiones en el Estado Lara; Fundación Parque Tecnológico de Barquisimeto (Tecnoparque) como ente promotor de la creación y modernización de empresas que contribuyan al crecimiento económico del Estado; Fondo para el Fomento y Promoción de la Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa, (FUNDAPYME) responsable de programas de financiamiento, capacitación y asistencia técnica a los pequeños y medianos empresarios, así como a profesionales universitarios; Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FUNDACITE LARA) como promotor del desarrollo de los procesos de creación, difusión y uso de la ciencia y la tecnología en el Estado; Fundación para el Desarrollo de la Microempresa (FUNDEME) para el apoyo financiero y asistencia técnica a los microempresarios de la región, organizaciones que también recibieron asignación de recursos para que a través de su gestión fortalecieran dicho sector"(Gobernación del Estado Lara,2001b).

Un obstáculo al desarrollo económico en el Estado Lara es el problema de la concentración poblacional y los polos de desarrollo. De un total de 1.581.121 habitantes para el año 2000, se tienen 906.990 habitantes concentrados en el área metropolitana Barquisimeto-Cabudare, es decir, el 57,3 % del total de la población del Estado Lara, a diferencia se tiene a Carora, como segundo centro urbano, con apenas 97.985 habitantes (Gobernación del Estado Lara,2001a,6). Para ello el gobierno del Estado Lara centra su interés, en busca de una solución a este problema, en el fortalecimiento, la ampliación y modernización de los parques industriales y cobran relevancia el Proyecto Aldeas Industriales y Viveros de Empresas<sup>6</sup> "como medio para promover el desarrollo y fortalecimiento de micros y pequeños empresarios, principalmente para acoger las potencialidades manufactureras existentes, no sólo en la capital del Estado, sino principalmente en el interior de éste y al mismo tiempo, contribuir con nuevas alternativas de inversión y descentralización del parque industrial de la Ciudad de Barquisimeto..."(Gobernación del Estado Lara,2001b).

En la práctica las tareas del gobierno desde sus inicios en materia económica se centraron en el estímulo a las microempresas, y pequeñas y medianas empresas, como estrategia para la reducción del desempleo, aquí hay similitud con la gestión de los gobiernos anteriores de Navarro y de Fernández, son viejas prácticas del modelo neoliberal que coexisten con el modelo de desarrollo "armónico y sustentable"(Gobernación del Estado Lara,2001b), que aparece en los documentos oficiales de la Gobernación en referencia. y que intenta impulsar el Gobernador Luis Reyes Reyes conjuntamente con el modelo de desarrollo contemplado en la CRBV.

En la Memoria y Cuenta durante la gestión para el año 2000 se privilegia a la microempresa organizada como la cédula fundamental para la generación de empleos, promoviendo para ello los Viveros

---

<sup>6</sup> Se tienen los proyectos Vivero de Empresas de Carora, Vivero de Empresa de Siquisique, Vivero de Empresa El Tocuyo y la Aldea Industrial de Siquisique, entre otros, con la finalidad de crear también la Red de Viveros de Empresas y Aldeas Industriales en los municipios del Estado Lara de acuerdo a la metodología del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (Gobernación del Estado Lara,2001b).

de Empresas, las Incubadora de Empresas, la formación de consultores, y la capacitación a los empresarios por parte del Gobierno del Estado Lara.

En materia de políticas sociales, los gobiernos adoptaron los programas compensatorios de los efectos del nuevo modelo económico, focalizados en los sectores más necesitados, el cual se aborda como una de las tareas que asumen las gobernaciones por su propia iniciativa, en algunos casos conjuntamente con el gobierno central. Los grupos favorecidos con estas tareas fueron: la mujer embarazada, niños en pobreza crítica, ancianos, jóvenes y la familia, se trata de los grupos que en general han sido atendidos en el marco de la orientación neoliberal. Para atender estos grupos se crearon las siguientes fundaciones de la gobernación: Fundación Roperero Escolar del Estado Lara, Fundación Arco Iris y Fundación para el Desarrollo del Pre-escolar del Estado Lara. De este modo la gobernación se involucra más orgánicamente a tareas en el sector social, superando así el trabajo que en este sentido se realizaba antes de la descentralización, que consistía en transferir recursos a través de las llamadas ayudas sociales a ONGs y particulares sin vinculación con políticas estatales, sin embargo esta estrategia no desapareció, entre las organizaciones favorecidas en el gobierno de Navarro se encuentran el Club de Leones y el Rotary Club, organizaciones corporativas<sup>7</sup> vinculadas al sector privado, que realizan labores de tipo social (Gobernación del Estado Lara; 1995).

La política social durante los primeros años de la gestión de Luis Reyes Reyes continuó siendo focalizada, estuvo dirigida en la realización de acciones “hacia la búsqueda de la equidad y justicia social a favor de los sectores de la población larense menos favorecidos: ancianos, niños, personas de escasos recursos económicos. En este proceso encaminado hacia el mejoramiento de la calidad de vida se apoyaron los servicios que en beneficio de estos sectores brindan: la Fundación del Niño, el Consejo Estatal del Derecho del Niño y del Adolescente, La Asociación Hogares de Cuidado Diario, el SEAM, la Casa de la Mujer Larense, el INDECU, el INAGER, FUNDELA, el Roperero Escolar y el CORECUID” (Gobernación del Estado Lara,2003).

Para el año 2000, la Dirección General Sectorial de Desarrollo Social de la Gobernación del Estado Lara a través de la Coordinación de Relaciones con Organismos No Gubernamentales (ONG`S), ofrece asistencia técnica, financiera y la capacitación a las ONG`S del Estado Lara (Gobernación del Estado Lara,2002), con el propósito de fortalecer este tipo de organización, debido a la experiencia en este Estado desde los gobiernos anteriores, de este tipo de organizaciones promovidas por el modelo neoliberal durante la década de los noventa a raíz del proceso de descentralización político-territorial. Para el año 2003 el Estado Lara contaba con Setenta y Dos Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a labores sociales, que reciben financiamiento de la gobernación. Esto da cuenta el tipo de organización que se promueve, lo cual también es una vieja práctica del modelo burocrático-populista que tuvo continuidad con el advenimiento del modelo neoliberal, además para ese mismo año el Estado Lara también asesoró como parte de su política social a Ciento Cinco organizaciones civiles (Gobernación del Estado Lara,2004).

A pesar de lo anteriormente descrito, es importante destacar que durante los primeros años de la gestión del Presidente Chávez de acuerdo a Ochoa (2003:9) “las políticas compensatorias toman un giro, de atender problemas fundamentalmente de alimentación, pasan a dar respuestas a esta y otras necesidades básicas, en los sectores de pobreza extrema a través del Proyecto PROPAIS, que constituye la primera etapa del Plan Bolívar 2000, cuestión que se produce desde el mismo momento en el cual Chávez asume el poder”. PROPAIS, se “inscribe en una política focalizada, para atender graves problemas sociales que el Estado consideró como deuda con los sectores en situación de exclusión social. Las áreas a ser atendidas por este proyecto son: salud, educación, infraestructura, empleo, seguridad y alimentación” (Ochoa y Rodríguez,2003 cit por Ochoa 2003), con el apoyo de las Fuerzas Armadas y de las gobernaciones adeptas

---

<sup>7</sup> Identificamos de acuerdo Bresser y Cunill (1998:27) cuatro tipos de organizaciones producto de “cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. La pública estatal detenta el poder del Estado y/o es subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque es regida por el Derecho Privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada al lucro o al consumo privado”

al proyecto de Chávez, entre estas se incluye la gobernación de Lara, se atendieron necesidades urgentes de la población venezolana en materia social.

Estamos de acuerdo con lo que plantea Ochoa (2003) en torno a las políticas sociales focalizadas o compensatorias, las cuales son necesarias mantenerlas mientras las desigualdades impacten a la población.

## 1.2. La gestión del gobierno neoliberal

El advenimiento de una economía neoliberal trae consigo un modelo de gestión tecnocrático, esto lo podemos apreciar a finales de los años ochenta, cuando el Estado Venezolano inicia a partir del Gran Viraje, la promoción de la economía de mercado con base a la doctrina neoliberal que busca mayor participación del mercado y menor participación del Estado, esto trajo como consecuencia el cambio no solo de las políticas públicas, sino también de la gestión en las gobernaciones.

Las principales características del modelo de gestión tecnocrático son de acuerdo a Ochoa (2006b:4-5), las siguientes: "a) El ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista, al poder de decisión, superando el rol exclusivo de tareas de control en la dirección, b) Descentralización político-territorial como instrumento de eficiencia del Estado promotor de la economía neoliberal, lejos de ser instrumento de profundización democrática, c) Participación ciudadana en la ejecución de políticas, buscando la eficacia de la administración pública, sin participación que acerque a los ciudadanos al poder de decisión y control, d) Reducción y flexibilización del empleo, la reducción a través de la privatización, liquidación, transformación estructural y funcional de las instituciones y entre otras estrategias, el traspaso de funciones a ONG's; la flexibilización ha pasado por la subcontratación, contratación a tiempo parcial y temporalmente, es decir usando estrategias que hasta hace poco eran propias del sector privado, e) Sistemas de información sofisticados y complejos, a los cuales sólo tiene acceso la burocracia, el ocultamiento de la información es un rasgo fundamental del modelo tecnocrático, f) Administración de personal centrada en la eficiencia del personal para impulsar el proyecto económico neoliberal, la selección, la capacitación, el sistema de ascenso, ponen el acento en técnicas para la productividad, al margen de compromisos sociales, g) Renovada descentralización administrativa, debido a la incorporación de tecnócratas al proceso de toma de decisiones, h) Orientación hacia el ciudadano considerado como cliente y finalmente, entre otras características, i) Se propician sistemas de control burocráticos con incorporación de modernas tecnologías para el seguimiento a través de la pirámide intraburocrática".

Las propuestas anteriores que le dan un perfil tecnocrático a cualquier gestión que las impulse, se vieron materializadas para América Latina, a través de los planteamientos del CLAD (1998:13) sobre la Nueva Gestión Pública<sup>8</sup> (NGP) en el marco de un modelo de desarrollo neoliberal. La gestión del gobierno de Navarro, inició cambios que a nuestro juicio apuntaron a incorporar algunas de las propuestas de la Nueva Gestión de la Gestión Pública que dan perfil tecnocrático a la gestión, asimismo el gobierno de Fernández le dio continuidad a pesar de sus intentos por conformar un gobierno alternativo a través de la promoción de la participación ciudadana.

Los principales rasgos de la gestión en este período que consideramos neoliberal, son:

### a) Privatización de los servicios

Dos ejemplos dan cuenta de la privatización de los servicios transferidos del gobierno nacional al estatal: la salud, en el campo social y vialidad en el campo económico<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Estas propuestas se centran en "a) Profesionalización de la alta burocracia, b) La transparencia, c) Descentralización de la ejecución hacia los gobiernos subnacionales, d) Descentralización administrativa, e) Un sistema de control que contempla el control por resultados, el control de costos, el control por competencia administrada, es decir a través de la comparación de resultados entre instituciones públicas y privadas similares y el control social, f) La creación de dos tipos de unidades administrativas autónomas: las del Estado y las no estatales, g) Orientación al ciudadano-usuario y el respeto de sus derechos como consumidores" (Ochoa, 2006b: 5-6).

<sup>9</sup> Las competencias transferidas en condiciones de exclusividad fueron: Aeropuerto, papel sellado, minerales no metálicos y vialidad.

El gobierno estatal transfiere el servicio de salud a organizaciones de la comunidad, con aporte del Estado y autofinanciamiento a través del pago del servicio por los usuarios, el cual superó el aporte gubernamental, es decir se produce la privatización del servicio con apoyo de las comunidades. La propuesta del nuevo modelo administrativo para descentralizar y desconcentrar los servicios de salud es definida por la subcomisión de salud de la COPRE LARA<sup>10</sup> (COPREL) en el año 1991. Desde esta subcomisión se propone que FUNDASALUD<sup>11</sup> se convierta en el órgano operativo que impulse el nuevo modelo<sup>12</sup>. Es por ello que en el nuevo modelo administrativo FUNDASALUD sirve “como organización de enlace, que permite la relación entre las instancias gubernamentales (en este caso el Gobierno Regional) y las organizaciones no gubernamentales (ONG`S) que trabajan en el sector” (Arteta et al,1998:4), y que son receptoras de los recursos transferidos por FUNDASALUD, quien recibe los recursos por parte de la Gobernación del Estado Lara, el cual le transfiere el 95% para dar apoyo financiero a los ambulatorios y hospitales, entre otras funciones y el 5% para gastos operativos de FUNDASALUD. Un ejemplo de descentralización y privatización de la salud en el Estado Lara, es la alianza que se establece “entre la Asociación Cardiovascular (Ascardio), ONG`S de mayor desarrollo que recibe apoyo de la Gobernación y que aporta el conocimiento administrativo, el recurso humano y la capacitación; Fundasalud que aporta los recursos para el mantenimiento y el control administrativo y la Gobernación que aporta los vehículos y radios” para el programa Sistema Integrado de Ambulancias del Estado Lara (SIAEL) (Arteta,1998:12). Sobran los ejemplos en este sector que dan cuenta de la privatización del servicio de la salud a través del traspaso de este servicio a la sociedad civil (Asociaciones civiles y ONG`S)

Por lo descrito anteriormente, estamos en presencia de la descentralización y la privatización de los servicios de salud en el Estado Lara que lo que busca no es más que la reducción del aparato público y del gasto social, para conformar un Estado neoliberal. La privatización no puede solo entenderse como la modalidad tradicional de la venta de empresas, sino también tiene que ver con el traspaso de la prestación de los servicios sociales a organizaciones del tercer sector (ONG`S). De esta manera el Estado Lara se logra insertar en una economía de mercado. Las llamadas ONG`S forman parte del tercer sector (TS) y se definen como “el espacio organizativo distinto del Estado y del Mercado, es por lo tanto un espacio difuso en el cual hay que insertar organizaciones con objetivos tan diferentes como la iglesia, los colegios profesionales y entre otras, organizaciones privadas que se asignan fines públicos, mejor conocidas como Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) o espacios de la esfera pública no estatal” (Ochoa,2001:111).

La privatización del servicio de salud, es presentada a juicio de Digna Luna (2002), por los directivos de una ONG investigada por la autora, como un proyecto hermoso, tal es el caso del Ambulatorio del Sur<sup>13</sup>, administrado por una asociación sin fines de lucro, denominada “Centro Comunitario de salud y bienestar Cuesta Santa Bárbara” creada para dirigir dicho ambulatorio antes de nacer, “con la finalidad de contribuir a través de programas organizativos, formativos y de investigación a la prevención y atención de salud, así como al bienestar integral de las personas residentes en las

<sup>10</sup> La Comisión para la Reforma Integral del Estado Lara se crea a finales de los años 80. La primera COPRE se creó en el Estado Zulia (Copre-Zulia), a través de un decreto en marzo de 1990, por el gobernador socialcristiano Oswaldo Alvarez Paz “quien emprende un conjunto de acciones dirigidas a diagnosticar la situación administrativa de la gobernación, así como a proyectar cambios” con asesoría del PNUD (Fuenmayor y Ochoa, 2003:192). El propósito de su creación se centró en “diseñar y ejecutar los estudios requeridos para la modernización de las estructuras administrativas e infraestructura legales de la entidad, de acuerdo con las demandas de la sociedad venezolana y en referencia con los cambios que se vienen operando en el país desde 1990 con el auge de la descentralización” (Gobernación del Estado Zulia,1999). La segunda COPRE se creó en el país en el Estado Lara, para asesorar a la gobernación en materia de Reforma del Estado y descentralización.

<sup>11</sup> “Fundasalud surge en 1991 por decreto del Gobierno Regional del Estado Lara, es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio que recibe su presupuesto del Estado; su misión se orienta en última instancia a la promoción de la salud” (Fundasalud-Lara, 1997 citado por Arteta et al,1998: 4).

<sup>12</sup> Las características de ese nuevo modelo serían de acuerdo a la propuesta de la Coprel las siguientes: 1) La participación activa de la comunidad, como protagonista del sector salud, 2) Una administración participativa, 3) Sistemas de información como base para la toma de decisiones, 4) Selección, estímulo al personal y la adquisición de equipos en pro de la calidad técnica y 5) Atención primaria en salud (Arteta,1998)

<sup>13</sup> Otros autores tales como Arteta et al (1998), califican las experiencias de algunos ambulatorios del Estado Lara como exitosas bajo el modelo de descentralización de los servicios de salud. Estos ambulatorios son: El ambulatorio de Cerro Gordo y Santos Luzardo, ambos han merecido elogios y reconocimientos, una vez evaluados con parámetros neoliberales por instituciones y organismos como el IESA, el BID, el Banco Mundial, la Fundación Cisneros, entre otros, “siendo considerado en ambulatorio de Cerro Gordo como prototipo a nivel nacional”.

comunidades adyacentes al ambulatorio del sur y/o dentro de su área de influencia” (Luna, 2002:6). El ambulatorio llegó a tener los siguientes servicios: “Pediatria, Medicina general, traumatología, cirugía infantil, cirugía general, odontología, cirugía oral, ortodoncia interceptiva, nutrición, ecosonografía, ginecología, otorrinolaringología, electrocardiografía, medicina interna, laboratorio, medicina familiar, cardiología, gastroenterología y emergencia” (Luna, 2002: 10).

En la práctica además de efectos negativos a los trabajadores como veremos en breve, la prestación del servicio ha mejorado sólo para quienes tienen recursos, ya que el paciente se convierte en cliente al tener posibilidades de ser atendido sólo en la medida en que tenga recursos para pagar el servicio, según Luna (2002), en las entrevistas a los usuarios y vecinos éstos revelaron que se “maltratan a los usuarios cuando no tienen para pagar la colaboración por la consulta médica”, lo cual unido a que el Estado deja de prestar el servicio directamente, da cuenta de un proceso de prestación del servicio privatizado. “Se trata de organizaciones sometidas a presiones por la eficiencia economicista...éstas en definitiva cumplen funciones de colaboración para el mejoramiento en la prestación del servicio..”, se mercantiliza la salud, el paciente es visto más como cliente que como ciudadano. Hay en definitiva exigencia de eficiencia, mejoras en la productividad y en la calidad del servicio, es por ello que “se les van imponiendo criterios de autofinanciamiento, esto se expresa en la reducción paulatina de los aportes que reciben las ONG’S, para atender un servicio que han recibido del Estado, esto conduce a incrementar las tarifas, que comienzan siendo una colaboración y terminan siendo tarifas que si bien podrían ser competitivas con las del mercado, la gran mayoría de la población no tiene acceso a ellas, esto está sucediendo con el servicio de salud en algunas regiones del país...” (Ochoa,2001:116).

La situación anteriormente descrita siguiendo a Ochoa (2001:118), “no ha cambiado con el gobierno de Chávez, el cual le ha dado continuidad desde el aparato central a la política de promoción del tercer sector, aunque acompañada de políticas de prestación de servicios sociales gratuitos”.

En el primer año de gestión el gobernador Luis Reyes Reyes se verifica esta tendencia, por más que se intente un modelo alternativo para el Estado Lara, persiste el modelo de desconcentración y de descentralización anteriormente descrito, este modelo está instalado en todo el aparato subnacional, por lo que coexisten las viejas prácticas del modelo burocrático-populista con el tecnocrático, es por ello que al principio no fue mucho lo que se logró avanzar hacia un modelo alternativo en salud, se le dio continuidad a la estrategia de desconcentración administrativa para descentralizar este servicio como parte de la política neoliberal promovida en Venezuela a partir del proceso de descentralización político-territorial. Desde el comienzo de la gestión del actual gobernador FUNDASALUD, “asumió la responsabilidad de contribuir con la ejecución presupuestaria para gastos de funcionamiento de los hospitales del Estado Lara, mediante la modalidad de fondos en avances sujetos a rendición de cuentas, a fin de transferir las competencias a los establecimientos dispensadores de salud y sus organizaciones no gubernamentales, fortaleciendo el modelo descentralizado que adelanta el Estado Lara” (Gobernación del Estado Lara, 2001b).

Asimismo en este sector intervienen setenta y un asociaciones civiles en la gestión y en la calidad del servicio de la red ambulatoria del Estado y las ONG’S hospitalarias que apoyan la atención secundaria y terciaria de salud y manejan recursos financieros con el apoyo de trece asociaciones civiles hospitalarias en la gerencia de los Hospitales<sup>14</sup>(Gobernación del Estado Lara,2001b). Para el año 2002, FUNDASALUD le transfirió recursos a sesenta y nueve ONG’S que apoyan a sesenta y nueve ambulatorios y contribuyó con los hospitales del Estado Lara, “mediante la adopción de un modelo de gestión participativa por parte de las ONG’S hospitalarias...” (Gobernación del Estado Lara,2002).

Paralelamente a través de la Dirección General Sectorial de Salud de la Gobernación del Estado Lara se realizan esfuerzos para prestar un servicio gratuito, tal como lo contempla la CRBV, en la red ambulatoria y hospitalaria de este Estado. Para el año 2002 se habían formado 302 Casas Comunitarias en todo el Estado Lara, jornadas médicas gratuitas en los ambulatorios y se creó la Sala de Quimioterapia Ambulatoria gratuita (Gobernación del Estado Lara,2003).

<sup>14</sup> En los Hospitales Tipo I de Duaca, Quibor, El Tocuyo, Hospitales Tipo III de Carora, Dr. Luis Gómez López y el Hospital Tipo IV Dr. Antonio María Pineda, Rotario y la Maternidad de la Carucieña (Gobernación del Estado Lara,2001b).

En cuanto a la vialidad, que es una competencia nueva para las gobernaciones, desarrollada en condiciones de exclusividad, al recibirla del gobierno nacional, crea el Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA). Según Mascareño (2000), el Estado Lara entregó en concesión, los peajes y el mantenimiento de las vías, quedando el ente descentralizado reducido a tareas de control. Estos servicios eran gratuitos, con la privatización de sus servicios, pasan a tener una tarifa, que se traducen en ingresos propios para la Gobernación de Lara.

b) Flexibilización laboral en la administración de personal

La administración de personal, tiende a la flexibilización laboral siguiendo las tendencias neoliberales. Las condiciones para la flexibilización se facilitan a través de dos vías, en primer lugar con el traspaso de funciones a empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, las cuales tienen facilidades para imponer condiciones de trabajo flexibles. Las condiciones de trabajo de las ONGs responsables de administrar la salud en Lara, dan cuenta de estas condiciones. Según Luna (2002) al entrevistar a los usuarios y vecinos del ambulatorio del SUR, el panorama hermoso descrito por los directivos cambia, “los entrevistados informan sobre irregularidades y vicios presentes en el ambulatorio, tales como nepotismo, maltrato a los trabajadores... violación de normas laborales al desmejorar las condiciones de trabajo....Ejemplo: Los envían de vacaciones varias veces al año para que no haya continuidad laboral, o los contratan seis (6) meses si, seis (6) meses no. El pago es malo, hay una política de personal humillante para el trabajador...los directivos del ambulatorio se nombran ellos mismos, no llaman a elecciones, la actual directiva tiene el período vencido desde hace 5 años...existen roscas, .. usan el vehículo para cuestiones personales de los familiares de los directivos de la Asociación Civil..”. Este ejemplo es revelador de los efectos del nuevo modelo de gestión de la salud en los trabajadores de este sector y en los usuarios, el traspaso del servicio a organizaciones no gubernamentales ha permitido mejorar el servicio por lo que ha sido considerado por algunos autores (Mascareño, 2000: 160), como “un caso emblemático”, en dicho sector, cuya administración es considerada exitosa, por lo que fue replicada a otras entidades federales, participan según el autor para el año 2000, más de 350 organizaciones de la sociedad civil. El costo de este “éxito” es a nuestro juicio el deterioro de las condiciones de trabajo y la exclusión de quienes no tienen recursos para pagar el servicio.

En este contexto se produce como señala Ermidas (1999:139) un grupo de trabajadores bien remunerados, estables, en general bien atendidos y trabajadores flexibles, en condiciones de inestabilidad y precariedad. El grupo de trabajadores estables recibió entrenamiento en materia de Calidad total, computación y otras áreas de moda (Gobernación del Estado Lara, 1995).

c) Descentralización administrativa como estrategia de flexibilización laboral

La descentralización trajo consigo un fenómeno escaso en las gobernaciones, aunque muy prolífero a nivel nacional, se trata de la creación de entes descentralizados administrativamente por las gobernaciones<sup>15</sup>, a pesar del desprestigio de este tipo de instituciones en el país. El gobierno de Navarro se caracterizó por la creación de numerosas fundaciones, lo cual fue considerado como parte del proceso de modernización, fue un proceso que se inició con la incorporación de esta estrategia organizativa en la Ley Orgánica de la Administración del Estado aprobada en 1991 en los inicios de la descentralización, según la mencionada ley, en su artículo 8: “Las actividades administrativas del Estado, pueden descentralizarse funcionalmente mediante la creación, por ley, de Institutos Autónomos, Empresas de Servicios u otros Organismos; así mismo, mediante la constitución de Fundaciones o Sociedades, por medio de Decreto, previa autorización de la Asamblea Legislativa..”. Según las propuestas del CLAD (1998:15) “Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados

<sup>15</sup> Este fenómeno era usado ampliamente a nivel nacional en el país y en cierta medida a nivel municipal, pero escaso en las gobernaciones.

obtenidos por las agencias autónomas”. La anterior propuesta se recoge de las recomendaciones de la NGP.

“En general con el proceso de descentralización en el país, comenzaron a proliferar en las gobernaciones, entes descentralizados bajo distintas formas jurídicas, especialmente fundaciones e institutos autónomos, formas organizativas, casi inexistentes en las gobernaciones, para entonces muy desprestigiadas a nivel nacional y municipal por los resultados deficientes, pero los entes descentralizados tienen como característica, que permiten desligar a la organización de la dinámica burocrática a la cual está sometido el aparato central de las gobernaciones por lo tanto su uso fue oportuno como estrategia para facilitar el alejamiento del modelo de gestión burocrático-populista, predominante...”(Ochoa et al,2005:444). La gobernación del Estado Lara, optó por utilizar institutos autónomos, servicios autónomos, pero fundamentalmente fundaciones.

Todas estas formas jurídicas, por su condición autónoma crean condiciones de trabajo diferentes del aparato central, en el cual los trabajadores han adquirido históricamente derechos y beneficios laborales

#### d) Proceso de decisiones burocrático

Los actores que formalmente participan en el sistema de decisiones son: a) El Comité de Planificación y Coordinación, previsto en la Ley Orgánica de la Administración del Estado. A través de este Comité, “El gobernador del Estado dirigirá ... el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Estado y del Plan Operativo Anual, estableciendo la debida coherencia y coordinación con los planes correspondientes a nivel nacional” (Asamblea Legislativa del Estado Lara, 1991, Art. 25). A pesar de que el Comité prevé la programación de la acción del gobierno en los organismos de la administración central y descentralizada, los funcionarios de esta última no forman parte del mencionado Comité, el cual está integrado por Secretarios, Directores y Jefes de Oficina de la Gobernación, los Alcaldes y jefes de oficinas nacionales y regionales, se trata de una instancia conformada por instituciones de las gobernaciones y de instituciones municipales y nacionales, lo cual da cuenta de propósitos de coordinación, así como de exclusión de sectores distintos al Estado.

Para el caso de la salud durante el año 1997, el Vicepresidente de Fundasalud, era al mismo tiempo el Director General Sectorial de Salud de la Gobernación del Estado Lara (Arteta et al,1998), por lo que el sistema de decisiones está muy lejos de ser participativo como lo sugiere el proyecto que justifica la descentralización con la necesidad de profundización democrática (además de la eficiencia). La creación de entes descentralizados administrativamente introduce instancias de decisión diferentes a las tradicionales, que centraban todas las decisiones en el aparato central.

#### 2. La etapa de la contratendencia (2003-2005): La política y gestión alternativa

Con el advenimiento de Hugo Chávez se abre un espacio de poder a una contratendencia al modelo neoliberal instaurado en el país desde el inicio del proceso de descentralización político-territorial. Esta contratendencia se hace aún más fuerte, cuando es aprobada en el año 1999 la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la cual contempla un nuevo modelo económico que se distancia del neoliberal. Tal como plantea Ochoa (2006b:6), “la alusión al desarrollo sustentable como modelo orientador en el país queda plasmada en los artículos 123,128,305,307,310 y 326. En estos artículos se identifican sectores y procesos que deben ser orientados sobre las bases del desarrollo sustentable, el cual nunca se define en el texto constitucional, aunque en la exposición de motivos se deja ver que éste se concibe como un proceso en el cual ‘el uso de los recursos por parte de las presentes generaciones no comprometa el patrimonio de las futuras’(ANC, 1999:41)”.

Este modelo alternativo es promovido asimismo por las unidades administrativas intermedias, es decir las gobernaciones. Según Ochoa (2005), en las elecciones de gobernadores de 2000 y 2004, realizadas a posterior del triunfo de Hugo Chávez, el Movimiento V República, partido político que apoya al

Presidente Chávez, obtuvo el 52% y 78,2%<sup>16</sup> respectivamente. En las elecciones para gobernadores del año 2000 resulta electo en el Estado Lara el Teniente Coronel Luis Reyes Reyes con el 62,07% de los votos, uno de los porcentajes más altos en comparación con otras gobernaciones del país y apoyado principalmente por el mismo partido político que llevó al Presidente Chávez al poder: El Movimiento V República (MVR) y por otros partidos de izquierda tales como PCV, PPT, MEP, entre otros. Asimismo, en las elecciones regionales para el año 2004 resulta reelecto el gobernador Luis Reyes Reyes con el 73.5% de los votos,<sup>17</sup> para lo cual este gobernador tiene casi 6 años en el poder, encontrando contratendencias tanto en las políticas económicas y sociales, como también en los procesos de gestión, ya que el gobierno de Luis Reyes Reyes está alineado al modelo alternativo que promueve el gobierno nacional.

Es por ello en los lineamientos generales del Plan Estatal de Desarrollo para el Estado Lara para el año 2001 se plantea que “El Gobierno Estatal se orientará en los cinco polos de equilibrio establecidos por el Gobierno Nacional... se inscribe en la línea política general del Gobierno Nacional, basada en la visión de un Estado Federal Descentralizado...se fomentará el modelo de desarrollo económico formulado por el Gobierno Nacional...”(Gobernación del Estado Lara, 2001a:17-18). Asimismo, en la visión del Estado Lara se deja claro que el desarrollo será sostenible (Gobernación del Estado Lara, 2001a) en concordancia con el modelo de desarrollo manifiesto en la CRBV. Después del paro económico y petrolero de 2002-2003, el gobierno nacional en el discurso de los funcionarios del gobierno y del propio Presidente de la República se plantea concretamente para el año 2003, el Desarrollo Endógeno, como modelo de desarrollo económico a seguir. Para lo cual el modelo de desarrollo sería entonces endógeno, sustentable y sostenible y dentro de ello se enmarcaría una gestión pública alternativa a la burocrática y a la tecnocrática, una gestión pública para el desarrollo endógeno.

El Desarrollo Endógeno apenas comienza en Venezuela como “...una etapa superior en el esfuerzo de la sociedad por lograr el bienestar, la justicia, el equilibrio, la seguridad y el ascenso de la calidad de los seres humanos...”(Maza Zavala, 2006:29), en el plano formal quedo expresado en la CRBV y ya hay avances en la práctica, que intentaremos explorar en la gestión del actual gobernador del Estado Lara, sin olvidar que este cambio de modelo no se produce sólo con decretos, incluye profundos cambios y transformaciones de la realidad venezolana que ya han comenzado, no sólo en el ámbito económico, sino también en el político, social, cultural, territorial, ético, ambiental y moral. Cambios no solo estructurales, sino también de comportamiento, de actitudes y de valores, un pensar colectivo y no individualista y mercantil como el que impera actualmente en el sistema capitalista, un cambio para avanzar y tener oportunidades para todos, a favor de la inclusión de las mayorías excluidas en pro de una mejor distribución del ingreso

Definimos el Desarrollo Endógeno como “un proceso de crecimiento y cambio estructural en el que la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre los actores y las actividades, la dinámica de aprendizaje y el sistema sociocultural determinan los procesos de cambio...”(Vásquez,1999citado por Mas Herrera,2006:84). Lo endógeno se concibe de acuerdo a Mas Herrera (2006) “como la capacidad para la transformación total. Es facultad endogenizadora que crea y añade indefinidamente valor sobre un ente, ya sea el ente persona, cosa, región o país” (Mas Herrera,2006:56), incluye la evolución de las comunidades y por ende de la sociedad, tiene que ver con una dinámica social diferente a la preestablecida por el modelo neoliberal, sino no habría ningún desarrollo endógeno. Asimismo lo sustentable sería el “fundamento o estructura<sup>18</sup> sobre la cual se articulan las condiciones necesarias y suficientes para que se ejecuten las estrategias de Desarrollo Endógeno y se logren los propósitos...”(Mas Herrera,2006:61). El Desarrollo Endógeno como estrategia o modelo de desarrollo sería definido como “una acción sostenida e implantada desde y por una comunidad a través del tiempo

<sup>16</sup> Cifras del Consejo Nacional Electoral (CNE) disponibles en: [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve)

<sup>17</sup> En estas elecciones regionales el candidato Orlando Fernández obtuvo el 18.7% de los votos, le sigue el candidato Mariano Navarro, quien obtuvo el 4.4% de los votos, ambos perdedores en estas elecciones. Cifras disponibles en [www.cne.gov.ve/regionales2004](http://www.cne.gov.ve/regionales2004)

<sup>18</sup> Lo estructural se refiere a las bases del desarrollo y se identifica con la base material, las personas y el conjunto de relaciones existentes que generan un entramado de dimensiones: económica, política, social, estética, moral, estratégica, gerencial, entre otras esferas. Por lo tanto existirá una base de sustentabilidad para el Desarrollo Endógeno económica, política, ética, social, cultural (Mas Herrera,2006).

para mejorar sus condiciones de existencia en términos integrales”(Mas Herrera,2006:51). Lo sostenible siguiendo a Mas Herrera (2006:62), sería el “conjunto de movimientos que se dan a través del tiempo sobre los elementos constituyentes del desarrollo para realizar los cambios necesarios que permitan el éxito en la estrategia y logro del Desarrollo Endógeno”. Por todo lo anterior el desarrollo es sustentable, sostenible y endógeno, son tres fuerzas motoras e impulsoras del desarrollo de cualquier país que intente querer desarrollarse como es el caso de Venezuela.

Estamos de acuerdo con lo planteado por Maza Zavala para quien la “sustentabilidad y sostenibilidad son condiciones necesarias y simultáneas para el desarrollo...asegura para el futuro el acceso a las facilidades proporcionadas por el cambio y que refuerzan el impulso de éste, entre otras las siguientes: la reposición del capital real y su acumulación sostenida, la renovación de las fuerzas productivas en niveles más elevados de potencial y eficacia, la capacidad de innovación en la conducción del proceso productivo y la organización social y del Estado, el adelanto tecnológico adaptable a las características del medio económico considerado...De este modo la sustentabilidad y la sostenibilidad dan por resultado el desarrollo endógeno...”(Maza Zavala, 2006:27).

Seguidamente a la aprobación de la CRBV, se sancionó en Diciembre del año 2000 la Constitución del Estado Lara por el recién instalado Consejo Legislativo del Estado Lara, posteriormente ésta se reforma en enero de 2003 por “los diferentes cambios que experimenta el Estado Venezolano. La entrada en vigencia de la novísima Carta Magna obliga al cambio de paradigmas y a la incorporación de la Participación Ciudadana en todos los niveles, otorgándole a la sociedad el derecho a intervenir y controlar los diferentes procesos políticos, económicos y sociales que experimenta el Estado Lara, garantizando la descentralización de poder, la prosperidad, la cooperación, la solidaridad y el bienestar del pueblo, enalteciendo los principios fundamentales como Educación, Cultura, Deporte, Valores familiares, Salud, Seguridad e Integridad territorial, que se han desarrollado en todo el texto constitucional larense, a fin de ir en sintonía con los lineamientos o directrices establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (Consejo Legislativo del Estado Lara, 2003)

Según el gobierno del Estado Lara, “Se fomentará el modelo de desarrollo económico formulado por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007 priorizando el establecimiento de una economía humanista, autogestionaria; promoviendo la libre competencia, protección del ambiente y la reactivación del aparato productivo en todos los sectores con el objeto de generar la mayor cantidad de empleos. El hombre es el centro y razón de ser de la actividad económica, por consiguiente, dicha actividad debe propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Gobernación del Estado Lara, 2001a:18-19). Se trata de una contratendencia a la tendencia dominante y predominante, es decir un modelo de desarrollo alternativo al modelo neoliberal, este último centrado en la ganancia.

### 2.1. En lo económico: La promoción del Desarrollo Endógeno, como modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo

Después del paro económico 2002-2003 se introduce el Desarrollo Endógeno como el modelo de desarrollo a seguir en Venezuela, este modelo comienza ya a aparecer no solo en el discurso del Presidente Chávez, sino también en distintos documentos y en leyes regionales de algunas gobernaciones. En el caso de la gobernación del Estado Lara se comienzan a realizar esfuerzos en este sentido, orientados en un modelo alternativo centrado en el ser humano. En la memoria y cuenta de la gestión del gobernador Reyes Reyes durante el año 2004, se introduce el desarrollo endógeno entre los objetivos a lograr por el Programa: Programación y Promoción del Desarrollo Económico, ejecutado por la oficina de Desarrollo Económico de la Gobernación del Estado Lara, cuyo propósito sería “la realización de acciones que contribuyeran a incrementar la capacidad y competitividad de la Economía en el Estado Lara...” (Gobernación del Estado Lara,2005).Entre los objetivos de este programa se contempla la realización de actividades en pro del desarrollo integral de los sectores industrial, comercial, minero, artesanal mediante actividades en los tres niveles de gobierno, “ofrecer a las diferentes formas de agrupación empresarial, de propiedad colectiva y segmentos sociales el apoyo esencial para el desarrollo integral, sustentable y

sostenible de los sectores productivos del Estado Lara...promover el Desarrollo Endógeno del Estado Lara” (Gobernación del Estado Lara,2005). Queda claro el modelo de desarrollo promovido por la Gobernación del Estado Lara a partir del 2003: Sustentable, sostenible y endógeno, sin embargo lo endógeno cobra fuerza para los años 2004 y 2005.

Con el Desarrollo Endógeno se impulsan los Núcleos de Desarrollo Endógeno<sup>19</sup> como redes orgánicas. “Estos núcleos, que son proyectos igualitarios de vida local sostenible, se organizan funcionalmente y se ordenan en un territorio....Un núcleo endógeno de desarrollo es un centro local primordial con el potencial real y la capacidad funcional mínima instalada para ejecutar un proyecto de progreso que soporte y sustente económica, ecológica y socialmente una población en su territorio con la mayor igualdad sustantiva posible...implica, el logro de manera integrada –tanto hacia lo interno como hacia lo externo del núcleo- la acumulación de capital, el progreso tecno-científico pertinente y la productividad de manera sostenible, a través de diseños deliberados y concertados entre el Estado y las comunidades...se estructuran en redes por agregaciones e interrelaciones sucesivas para lograr el desarrollo endógeno regional y nacional (Vila,2003:140-141).

De acuerdo a Ochoa y Fuenmayor (2006:22), Venezuela es uno de los países donde se hacen esfuerzos por incursionar en un modelo alternativo a la tendencia dominante, es decir a la neoliberal, en los actuales momentos se realizan esfuerzos en la promoción de la economía social para el desarrollo endógeno. Dicha promoción se vio obstaculizada durante los primeros años de mandato del Presidente Chávez por sectores adversos al gobierno, la cual estaba contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 en donde se consideró a la economía social<sup>20</sup>. Este tipo de economía, aparece en la CRBV y “abre las puertas a una economía alternativa” (Ochoa y Fuenmayor,2006), la economía social es para Vila (2003:120), “una vía alternativa y complementaria a lo que tradicionalmente se conoce como economía privada y economía pública. Dicho de otra manera el concepto sirve para designar al sector de producción de bienes y servicios que compagina intereses económicos y sociales comunes, apoyado en el dinamismo de las comunidades locales y en una participación importante de los ciudadanos y de los trabajadores de las llamadas empresas alternativas, como son las empresas asociativas y las microempresas autogestionables”.

Aparecen así nuevas empresas con diferentes formas de propiedad, tales como las microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas, empresas campesinas y las llamadas recientemente Empresas de Producción Social con la finalidad de mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza que sería el criterio más importante de cualquier país que quiera alcanzar el desarrollo. Se contempla asimismo la creación de redes sustentables de economía social. Lo anterior trae como consecuencia un cambio en las formas de propiedad a favor de la inclusión, la justicia social y la equidad y la posibilidad de avanzar hacia el desarrollo endógeno.

A nuestro criterio, en el Estado Lara se le dio un mayor impulso a la promoción de las cooperativas, después del paro económico, conjuntamente con la creación de Núcleos de Desarrollo Endógeno. Durante los tres primeros años de gestión de Luis Reyes Reyes se favoreció a la microempresa, y a la pequeña y mediana empresa, como estrategia para atacar el desempleo. Hoy en día se favorece también a la microempresa pero no como una simple estrategia para atacar el desempleo, sino como base fundamental dentro del modelo de desarrollo endógeno.

<sup>19</sup> A partir del 2004 se han creado en el Estado Lara con el apoyo del Gobierno Nacional, la Gobernación, las cooperativas, comunidades y los campesinos, Núcleos de Desarrollo Endógeno, entre estos se destacan: El Núcleo de Desarrollo Endógeno Tintorero-Guadalupe, conuguero-Camburito, Vuelta al Campo, Los Arbolitos, Las Lomas, Santa Teresa, Campo Industrial, El Tocuyo y Los Ejidos También durante ese año se elaboraron propuestas para conformar otros Núcleos en diferentes municipios del Estado (Gobernación del Estado Lara,2005).

<sup>20</sup> La economía social es un término compuesto que aparece en el denominado Plan de la Nación, cuyas palabras identifican a dos de los cinco equilibrios del Plan: El económico y el social. Es difícil considerarlo por separado ya que para el nuevo modelo se intenta desarrollar la economía productiva con el desarrollo al mismo tiempo de la economía social.

La conformación de Núcleos de Desarrollos Endógenos, las redes de economía social y también las redes de innovación productiva<sup>21</sup>, son muestras de un nuevo modelo de desarrollo: El desarrollo Endógeno, el cual contempla lo que la Mas Herrera denomina los “Anillos Productivos,<sup>22</sup>” definido por la autora en referencia como “el conjunto de empresas que se integran bajo esquemas cooperativos en redes productivas, para lograr beneficios como resultado de las economías de escala, la ampliación de mercados internos y la potenciación de actividades que fomenten el comercio internacional y las exportaciones, particularmente no tradicionales. Esta sería una estrategia económica de organización diferente de la producción, en donde la “cooperación es la base innata de la organización para el Desarrollo Endógeno y constituye, en la dimensión económica, una de las más importantes capacidades endogenizadoras...La estrategia económica se funda en el ordenamiento de las redes productivas cooperantes y en la implementación de un conjunto de reglas de juego institucionalizadas para la actividad económica productiva” (Mas Herrera,2006:173-174).

Desde los inicios de la gestión del gobernador Luis Reyes Reyes, se realizaron esfuerzos para la formación de redes empresariales, para ello el gobierno del Estado Lara creó para el año 2000 la Unidad Articuladora de formación de Redes Empresariales, “prestando la asistencia técnica a Ocho redes asociativas conformadas por treinta y cuatro microempresas en los sectores de actividad de calzado, confección, artesanía, servicio automotriz y agroindustria, ubicados en los municipios: Iribarren, Palavecino y Jiménez” (Gobernación del Estado Lara,2001b).

La organización en red, se constituye en una estrategia organizativa para la articulación sectorial e institucional que de acuerdo a Ochoa y Fuenmayor (2006), “los esfuerzos formales del Estado en torno al uso de estrategias de articulación sectorial e institucional son inmensos en el país...” tanto en lo económico, como en lo social, esto permite movilizar a lo interno de un mismo sector recursos y actores, hasta hace poco aislados.

A finales del 2005 es aprobada la Ley que crea la Corporación de Desarrollo Endógeno y Economía Social, bajo la figura de Instituto Autónomo, “con el que se persigue promover, coordinar y planificar las políticas económicas del Estado Lara..La expresión de las políticas públicas que da forma a la Corporación, se orienta al fortalecimiento y consolidación del desarrollo endógeno, así como al afianzamiento de la economía social mediante la formulación y gestión de planes y proyectos y la promoción y coordinación de toda actividad económica. En este sentido, el ámbito de acción de la Corporación abarca actividades relacionadas con el diseño de núcleos y ejes de desarrollo endógeno, apoyo a la economía social y atención al sector primario de producción (agrario y minero), sector secundario o de transformación (industrial, agroindustrial) y sector terciario o de servicios (comercio, servicios a empresas y personas). Igualmente, establece políticas y líneas de acción específicas hacia expresiones de la economía social (cooperativas, asociaciones comunitarias para el trabajo, equipos comunitarios de desarrollo endógeno, redes vecinales, asociaciones civiles, entre otros) formas de organización empresarial (empresas familiares, micro, pequeñas y medianas empresas), sectores y subsectores específicos ( agrario, minero y artesanal), y grupos o segmentos sociales específicos (mujeres, desvinculados laborales, excluidos del aparato educativo, campesinos, indígenas, damnificados, entre otros) (Consejo Legislativo del Estado Lara,2005).

Lo anterior da cuenta de una clara contratendencia al modelo de desarrollo dominante. Se da un cambio de modelo económico teniendo como fin el fortalecimiento de los sectores excluidos con la promoción y el apoyo a sus distintas unidades de producción. La política social se articula con la política económica, no se separan.

<sup>21</sup> Se conformaron durante el año 2004 las Redes de Innovación Productiva de Ovinos y Caprinos del Municipio Morán y del Municipio Torres, la Red de Innovación Productiva del Agave cocui en el Municipio Urdaneta y la Red de Innovación Productiva de Tejidos de Tintorero en el Municipio Jiménez (Gobernación del Estado Lara,2005).

<sup>22</sup> Los criterios para la conformación de los anillos productivos son de diferentes tipos y dependerán de la naturaleza del negocio y, en general, de las condiciones específicas para cada área o zona endógena. Entre los tipos de anillos productivos es posible mencionar: Anillos productivos de insumos, anillos productivos con base en la tecnología, anillos de producto, anillos productivos de datos e información, anillos productivos de comercialización, anillos productivos artesanales, anillos productivos de la pequeña y mediana industria (Pymes) y los anillos productivos de industrias de exportación (Mas Herrera,2006:174-176).

## 2..2 En lo social: El impulso de las misiones sociales como políticas sociales universalistas

El gobierno de Luis Reyes intenta promover un nuevo modelo de desarrollo sustentable y sostenible, siguiendo así los lineamientos de la CRBV para establecer “una nueva relación estado-sociedad centrada en el desarrollo del ser humano”(Gobernación del Estado Lara,2001a:1), para ello se elaboró un Plan Estatal de Desarrollo para el Estado Lara 2001-2007, previa consulta de la población de ese Estado. El nuevo modelo se centra en lo social ante el descuido por el modelo neoliberal de la política social, reflejados en los indicadores socioeconómicos para el año 2001 entre los que destacan: analfabetismo en un 12%, mortalidad infantil en un 21 por cada mil nacimientos, embarazo precoz en un 29% de las menores de 16 años, pobreza en más de un 52%, de ellos, pobreza crítica en un 27%, desempleo en un 15% (con desvíos considerables en municipios como Torres y Urdaneta), un segmento de indigentes estimado en un 14% y un índice de Desarrollo Humano de 77,30% (Gobernación del Estado Lara,2001a,3-10).

Entre los lineamientos generales en materia social se destacan en el referido Plan: La gratuidad de los servicios de educación y salud. La educación será además de gratuita, obligatoria, así como también la salud, ésta se regirá por los principios de universalidad, integridad, equidad, integración social y solidaridad. Asimismo es fundamental para el gobierno la atención e inserción social de los individuos que se encuentren en condiciones críticas: los discapacitados, los excluidos sociales y los ancianos. También cobra relevancia la organización de las comunidades en redes sociales (Gobernación del Estado Lara,2001a).

Estamos de acuerdo con Ochoa (2003), cuando afirma que la política social en el gobierno de Chávez ha pasado por tres etapas, “todas teniendo como norte la justicia social y la profundización democrática y con la atención puesta en todos los sectores, por lo que no podemos estar de acuerdo con quienes señalan que la política social del gobierno fue una continuidad de la política compensatoria del gobierno anterior...Una primera etapa, entre 1999 y 2001, en el cual se crea el marco institucional y comienza un proceso de gestión con grandes problemas en su aplicación debido a obstáculos burocráticos populistas y tecnocráticos...Una segunda etapa se inicia en diciembre de 2001 a raíz de la aprobación de las 49 leyes que tienen en común la búsqueda de justicia social y participación, desde entonces y a lo largo del año 2002 y comienzos del 2003, se producen acciones de la oposición dirigidas a crear ingobernabilidad, obstaculizando el avance en la creación del marco institucional...los proyectos para el mejoramiento social desde una perspectiva estructural, pasan a un segundo plano... Una tercera etapa, en curso actualmente, se inicia con el control de la industria petrolera, lo cual ha permitido al gobierno impulsar proyectos sociales que hasta entonces eran tímidos, entre estos se encuentran el apoyo a la economía social y particularmente las cooperativas...” (Ochoa,2003:28).

Después del paro económico y petrolero se evidencia el desarrollo de políticas sociales universalistas con la entrada en vigencia de las Misiones Sociales. “Las misiones sociales venezolanas, como experiencia inédita en el mapa social de América Latina y el Caribe, surgieron en el segundo trimestre del 2003, precisamente como expresión del desarrollo de la Revolución Bolivariana en la búsqueda de soluciones verdaderas a los seculares problemas de la población humilde del país, que abarca más del 65% de los 24 millones de habitantes de Venezuela. Estas misiones sociales son el núcleo de la ofensiva estratégica para reducir progresivamente la pobreza dándole poder a los pobres...” (Chávez,2004:16-17).

En materia social el Gobierno del Estado Lara asumió como política el apoyo a las misiones sociales<sup>23</sup> del Gobierno Nacional. Asimismo en el sector educativo se hacen énfasis en la educación

<sup>23</sup> Hasta ahora se desarrollan las siguientes Misiones: 1) Barrio adentro, cuyo objetivo es “...garantizar el acceso a los servicios de Salud de la población excluida...”, 2) Ciencia, “dirigida a modelar una nueva cultura científica y tecnológica ...”, 3) Cultura: Estrategia para consolidar la identidad nacional, 4) Guaicaipuro, tiene como propósito “restituir los derechos de los Pueblos Indígenas...”, 5) Habitat, su meta es “dar respuesta a los problemas de las familias y comunidades...en materia de construcción de vivienda...(y) en el desarrollo del hábitat, 6) Identidad: Cedular a todos los venezolanos y extranjeros que viven en el país, 7) Madres del Barrio: Su objeto es “apoyar a las amas de casa que se encuentran en estado de necesidad”, 8) Mercal: su objeto es mantener a bajos precios, abastecida de alimentos a la población venezolana, 9) Milagro: Para realizar “...operación de afecciones de la vista de forma gratuita...”, 10) Miranda: Su meta es “organizar, captar, registrar, controlar y entrenar a la Reserva de la FAN...” (Fuerza Armada Nacional), 11) Negra Hipólita: “... dirigida a combatir la marginalidad...”, de niños, adolescentes, adultos en situación de calle, discapacitados y adultos mayores en situación de pobreza extrema, 12) Piar: Atención a la comunidades mineras en el marco del Plan Integral de Desarrollo Sustentable, 13) Ribas: Educación en el nivel de bachillerato a quienes no

gratuita, tal como se contempla en la CRBV y con el apoyo de las comunidades se realizan esfuerzos de parte de la gobernación del Estado Lara para convertir a las Escuelas en Centros de Desarrollo Comunitario en pro del desarrollo endógeno de la región larense, también en garantizar el acceso de la población en edad escolar para los niveles de Educación Inicial y Básica, al sistema formal de la educación, acatando la política de educación a nivel nacional. Es importante para este Estado la creación de redes de formación docente y de las redes estudiantiles. Para el año 2004 la Gobernación del Estado Lara creó dos nuevas fundaciones<sup>24</sup>: 1) FUNDAPAEL<sup>25</sup> con el propósito de suministrar una alimentación balanceada y gratuita a 105.000 niños y niñas escolarizados en 342 escuelas de los nueve municipios del Estado Lara, logrando mejorar los indicadores académicos de los escolares larenses en cuanto a rendimiento, retención, deserción, disminución del ausentismo y repitencia y 2) FUNDAESCOLAR “creada para atender las necesidades educativas, sociales y económicas de la población estudiantil del Estado Lara, en el marco de un enfoque participativo que involucra a los estudiantes, docentes, personal administrativo y obrero así como también a la comunidad en general con el desarrollo de un Programa de Bienestar Estudiantil Integral, con la finalidad de apoyar el proceso de formación de la población estudiantil garantizando el desarrollo de labores docentes y administrativas en las Escuelas, así como el mantenimiento de las mismas, apoyando además con ayudas económicas a estudiantes de escasos recursos” (Gobernación del Estado Lara,2005). Todas estas acciones se encuentran enmarcadas dentro del modelo de desarrollo endógeno.

Paralelamente, como parte de la política nacional en materia educativa, se han creado los Centros Simoncito<sup>26</sup>, las Escuelas Bolivarianas<sup>27</sup>, los Liceos Bolivarianos<sup>28</sup>, la Universidad Bolivariana, entre otros, que ya han sido instalados en todo el territorio nacional, algunos en el Estado Lara. Son centros de enseñanza gratuitos como está contemplado en la CRBV. Estos centros actúan como estructuras paralelas y busca la articulación del Estado, el cual se vio fragmentado, por las estrategias organizativas del neoliberalismo. En Venezuela se realizan esfuerzos de articulación sectorial e institucional a partir del modelo alternativo, social y humano que promueve el Presidente Chávez, sobre todo en el campo social, con el desarrollo de las misiones sociales, las cuales a su vez, están integradas por varios ministerios. Para ello se han creado estructuras paralelas para poder (Ochoa y Fuenmayor,2006) viabilizar políticas alternativas que se ven obstaculizadas en las viejas estructuras y así poder atender al sector de la población más necesitado y excluido.

Lo descrito anteriormente se puede observar en el sector salud, en donde la Gobernación del Estado Lara promueve un nuevo modelo de gestión “que conduzcan a democratizar el servicio de salud a través de la promoción de la participación de la sociedad civil organizada en la evaluación y control de este servicio en el Estado, garantizando un servicio universal, equitativo y accesible, a través de la Red de Atención Integral, contribuyendo así con el máximo bienestar bio-psicosocial de la población larense” (Gobernación del Estado Lara,2005), pero se consigue con viejos obstáculos del modelo de

han podido culminar este nivel, 14) Róbinson I: Su objeto es alfabetizar a todos los ciudadanos que lo necesiten, 15) Róbinson II: Enseñanza hasta sexto grado, 16) Sucre: Su objeto es garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los bachilleres sin cupo, a través de la municipalización, 17) Vuelvan Caras: Su objeto es garantizar la participación del pueblo en la producción de bienes y servicios...” y 18) Zamora: El propósito es reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con vocación agrícola. (Gobierno en línea, 2006)

<sup>24</sup> También está la Fundación para el Desarrollo de la Educación Preescolar (FUDEPRE), quien asegura la educación integral a los niños y niñas en edades comprendidas entre 0 a 6 años en zonas de pobreza crítica del Estado Lara, se incorpora a la sociedad civil organizada al proceso educativo. (Gobernación del Estado Lara,2005).

<sup>25</sup> Fundación Programa de Alimentación Escolar Lara

<sup>26</sup> “Consisten en espacios que ofrecen atención integral a los niños entre cero (0) y seis (6) años, con el fin de garantizar las condiciones sociales, educativas y nutricionales que le permitan al niño o niña proseguir hacia el nivel de Educación Básica en igualdad de oportunidades, y así disminuir los riesgos de repitencia y exclusión escolar” (Blanco,2005:24), estos Centros de Educación Inicial están ubicados en todo el país, en los lugares más cercanos a la comunidad, como parte de la política social universal de acceso a la educación

<sup>27</sup> “Teniendo como centro de atención al sujeto, la Escuela Bolivariana se concibe como un centro educativo que, consustanciado con el acervo histórico cultural de su comunidad, le ofrece al niño, niña o adolescentes una atención integral basada en : satisfacer necesidades básicas, tales como alimentación, salud preventiva e interacción cultural-deportiva; dotar de habilidades y destrezas al estudiante que permita el desarrollo pleno de sus potencialidades para formar un ciudadano crítico, investigador y creativo; en un ambiente acorde con las exigencias científico-tecnológica de la época; y vincular integralmente la comunidad con el proceso educativo que se lleva a cabo en la institución” (Blanco,2005:26), se destaca el trabajo en red, la integración comunitaria, el rescate del acervo histórico y social de las comunidades en donde se encuentren estos centros de enseñanza.

<sup>28</sup> Este programa atiende de manera integral la adolescencia y la juventud.

descentralización y desconcentración que se instaló en el sector salud en la década de los años noventa con el proceso de descentralización político- territorial y que hoy en día persiste y se promueve desde la Gobernación del Estado Lara a través de FUNDASALUD.

Como solución a este problema, y en el marco de una nueva concepción de las políticas de salud, surge como Plan a partir del 16 de abril de 2003 en el marco del convenio Venezuela-Cuba y posteriormente como Misión Barrio Adentro desde el 14 de diciembre de 2003, involucrando diferentes sectores, instituciones y ministerios. “La Misión Barrio Adentro cumple con el mandato constitucional de construir un “Sistema Público Nacional de Salud regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad; en el que la participación protagónica del pueblo cumple un papel fundamental” (Blanco,2005:62).

El propósito de esta Misión sería “garantizar el acceso a los servicios de salud de la población excluida, mediante un modelo de gestión de salud integral orientado al logro de una mejor calidad de vida” (MINCI,2004). Lo integral en el sector salud, pasa por abandonar la vieja concepción tradicional de la salud, relacionada solo con la asistencia médica, para la Misión Barrio Adentro, la salud, está interrelacionada “con la economía social, la cultura, el deporte, el ambiente, la educación y la seguridad alimentaria; de allí la importancia de la organización comunitaria y la presencia de los médicos y médicas que cotidianamente viven en y con las comunidades” (Blanco,2005:62). Los centros de Atención de la Misión Barrio Adentro funcionan en todo el país.

En la implementación de esta Misión se han instalados los Consultorios Populares<sup>29</sup> y las Clínicas Populares<sup>30</sup>,...” además de modernos centros diagnósticos, donde los médicos pueden ordenar, de manera gratuita, la realización de rayos x, electrocardiogramas, endoscopio, ultrasonido, y múltiples análisis” (Chávez,2004:29). En el Estado Lara se ha avanzado en la red de estos Consultorios y Clínicas Populares, además de la creación de los Comité de Salud, en donde la comunidad se organiza para participar. Entre algunos indicadores de esta Misión en toda Venezuela, desde que se inició Barrio Adentro, hasta el 30 de abril de 2005 se tiene un acumulado histórico de 173 millones 224 mil 263 casos vistos, y la realización de 108 millones 987mil 868 consultas. Además se han visitado en sus casas 15.441.296 familias, y en terreno representó un total de 43 millones 422 mil 664 consultas, entre otros indicadores. Para esa misma fecha el Estado Lara contó con 638 Médicos, de un total a nivel nacional de 14.369 Médicos y 183 Odontólogos, de un total nacional de 3.068 Odontólogos(MSDS,2005). Esto da cuenta de un modelo de medicina integral universal para toda la población venezolana.

### 3. A modo de conclusión

Desde que se inició el proceso de descentralización político-territorial en Venezuela a fines de los noventa, las gobernaciones se insertaron en las nuevas políticas y estilo de gestión del gobierno nacional, incluso las gobernaciones políticamente adversas a este gobierno. La orientación que tomaron las gobernaciones fue de tipo neoliberal. En Lara asumió las siguientes características: privatización de los servicios, flexibilización laboral, descentralización administrativa como estrategia de flexibilización laboral, proceso de decisiones burocráticas y esfuerzos de control burocrático, fue una orientación, que en el marco de un gobierno estatal alineado con el nacional, se extendió hasta los primeros años (1999-2002) en los cuales el gobierno nacional promovió el marco normativo para un proyecto alternativo, cuyo punto de partida fue la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), seguido de la aprobación de 49 leyes para avanzar en la aplicación de esta constitución. Esto revela que cuando los gobiernos subnacionales coinciden con los gobiernos nacionales se insertan con las políticas nacionales con sus errores y omisiones, es decir a pesar de un marco constitucional transformador, el gobierno subnacional siguió el ritmo del gobierno nacional en la práctica.

Fue en el marco de los conflictos políticos de 2003 que el gobierno nacional asume de hecho políticas plasmadas en la constitución y leyes que hasta entonces estaban apenas en avance, surge el

<sup>29</sup> “centros de atención primaria en salud con la idea de ubicar médicos en las comunidades, quienes van a los hogares haciendo mucho más accesible la salud a cada venezolano” (Blanco,2005:62).

<sup>30</sup> “centros de atención en salud basados en la información de morbilidad de cada zona y comunidad” (Blanco,2005:62)

desarrollo endógeno como política económica nacional y un conjunto de programas sociales denominados misiones. Las gobernaciones con compromiso con el proceso de cambio se insertan en esta dinámica, aunque de modo muy subordinado al gobierno nacional. En este contexto se producen cambios en las políticas y la gestión del Estado Lara, en tanto se promueven actividades de desarrollo endógeno y las políticas sociales nacionales, conservando los viejos programas que tienen mucho de neoliberal, entre ellos los de salud. En el plano de la gestión el dato relevante es que se promueve la participación de la sociedad a través de la consulta y la promoción de la contraloría social. Se concluye que más allá de los programas, sistemas y procesos impulsados por el gobierno nacional, las gobernaciones alineadas con el gobierno nacional, no avanzan en la transformación de sus viejas políticas y estructuras.

#### Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL ESTADO LARA. *Ley Orgánica de la Administración del Estado*. Barquisimeto. Venezuela, 1991.
- ARTETA, Federico; PÉREZ DE SATURNO, Alda y BRANDT LANDÍNEZ, Nancy. FUNDASALUD-LARA: Modelo de Descentralización hacia la Sociedad Civil. En: *Provincia* Revista Venezolana de Estudios Territoriales. No 5 y 6 I etapa. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (Cieprol). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela, 1998. Disponible en: [www.Saber.ula.ve](http://www.Saber.ula.ve). Fecha de consulta: 20-03-06.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria. Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En: *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- BLANCO, Miguel Ángel. *Una entrada a los Programas Sociales Nacionales. A dónde acudir para participar*. Fundación Escuela de Gerencia Social. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas: Ediciones FECS, 2005.
- CONSEJO LEGISLATIVO DEL ESTADO LARA. *Reforma de la Constitución del Estado Lara*. Gaceta Ordinaria No 1535 del 30 de enero de 2003. Gobernación del Estado Lara. Barquisimeto. Venezuela, 2003.
- CONSEJO LEGISLATIVO DEL ESTADO LARA. *Ley que crea la Corporación de Desarrollo Endógeno y Economía Social del Estado Lara*. Gaceta Ordinaria No 5632 del 30 de diciembre de 2005. Gobernación del Estado Lara. Barquisimeto, Venezuela, 2005.
- CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas: CLAD, 1998.
- CNE. *Cuadro comparativo de Gobernadores electos por entidad*. Elecciones 1989-1992-1995-1998-2000 En: [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve) Consulta realizada en junio de 2006.
- CNE. *Cuadro Gobernador del Estado Lara. Elecciones Regionales de Octubre de 2004* En: [www.cne.gov.ve/regionales2004](http://www.cne.gov.ve/regionales2004) Consulta realizada en junio de 2006.
- CHÁVEZ FRÍAS, Hugo. *¿Queremos acabar con la pobreza? Demos poder a los pobres. La experiencia Venezolana*. Reunión de Jefes de Estado convocada por el Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula Da Silva. Naciones Unidas, 2004.
- DE MATTOS, Carlos. *La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* En: *Revista Economía y Sociedad*. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid, No 3, 1990.
- ESPITIA, Pedro. *Atlas por Estados de Venezuela*. El Estado Lara. Fichas Técnica No 16. Primera Edición. Caracas: Mundo Cultural, 2003.
- ERMIDA URIARTE, Oscar. *Globalización y Relaciones Laborales*. En *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 4, No 9. Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia. Maracaibo: Astrodata, 1999.
- FINIZOLA, Bartolomé et al. *Propuesta de salud para el Estado Lara*. En: *Modernización de las Gobernaciones. Avances y Perspectivas*. Caracas: Coordiplán., 1992.
- FUENMAYOR, Jennifer y OCHOA HENRÍQUEZ Haydée. *Descentralización y Modernización Administrativa de las Gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia*. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol 9, No 1, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2003.

- GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA. *Gobierno del Zulia*, 1999 En: [www.diariodelzulia.com](http://www.diariodelzulia.com). Consulta: Septiembre de 1999.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Plan Estatal de Desarrollo para el Estado Lara del Gobernador Luis Reyes Reyes*. Barquisimeto. Venezuela, 2001a
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Memoria y Cuenta del año 2000. Gobierno de Lara. Gestión Financiera*. Tomo I. Volumen I. Barquisimeto. Venezuela, 2001b.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Memoria y Cuenta del año 2001. Gobierno de Lara. Gestión Financiera*. Tomo I. Volumen I. Barquisimeto. Venezuela, 2002.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Memoria y Cuenta del año 2002. Gobierno de Lara. Gestión Financiera*. Tomo I. Volumen I. Barquisimeto. Venezuela, 2003.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Memoria y Cuenta 1994*. Barquisimeto. Venezuela, 1995.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Memoria y Cuenta 2003. Gobierno de Lara*. Secretaría General de Gobierno. Oficina de Planificación y Presupuesto. Gestión Financiera. Volumen I. Barquisimeto. Venezuela, 2004.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO LARA. *Memoria y Cuenta 2004*. Barquisimeto. Venezuela, 2005.
- GOBIERNO EN LÍNEA. *Misiones*. En: [www.gobiernoenlinea.gov.ve](http://www.gobiernoenlinea.gov.ve). Consulta realizada en marzo de 2006.
- LUNA, Digna América. *Acerca de la gestión compartida sociedad civil-Estado*. Documento Libre del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2001.
- MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN. *Barrio Adentro*, 2004. Disponible en [www.barrioadentro.gov.ve](http://www.barrioadentro.gov.ve). Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2005.
- MASCAREÑO, Carlos (Coordinador). *Balance de la descentralización en Venezuela: Logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas: PNUD, ILDIS y Nueva Sociedad, 2000.
- MAS HERRERA, María Josefina. *Desarrollo Endógeno, Cooperación y Competencia*. Caracas: Panapo, 2006.
- MAZA ZAVALA, Domingo. Prólogo de: Herrera, María Josefina. *Desarrollo Endógeno, Cooperación y Competencia*. Caracas: Panapo, 2006.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (MSDS). *Misión Barrio Adentro. Información Estadística*. Semana del 24 al 30 de abril de 2005. Caracas, 2005.
- NAVARRO, José Mariano. *Avances de Gestión en la Modernización de la Gobernación del Estado Lara*. En: *Modernización de las Gobernaciones. Avances y Perspectivas*. Caracas: Coordiplán, 1992.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. *Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela*. En: Revista *Ciencias de Gobierno*, Año 5, No 9. Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Gobernación del Estado Zulia. Maracaibo: Astrodata, 2001.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. *La Política Social en el Gobierno de Chávez: Los obstáculos a una reforma para la profundización democrática*. Ponencia presentada en el XI Congreso Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC), celebrado en Osaka, Japón del 24 al 27 de septiembre, 2003.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. *Políticas Públicas y Administración en las Gobernaciones Venezolanas: Tendencias y Contratendencias*. Ponencia presentada en el XXV Congreso de ALAS en Porto Alegre del 22 al 26 de agosto, 2005.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée; RINCÓN BECERRA, María T y HENRÍQUEZ, Deyanira. *Descentralización y gestión de la salud en la Gobernación de Carabobo*. En: Revista *de Ciencias Sociales*. Vol. XI, No 3. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela, 2005.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. *Gestión Pública y Neoliberalismo*. Conferencia presentada en el marco del foro social mundial el 31 de enero en el Museo de Arte Lia Bermúdez. Maracaibo, 2006a.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. *Gestión Pública y Desarrollo Endógeno en Venezuela*. Ponencia presentada en el III Seminario Internacional Control Interno y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública como garantía de una efectiva modernización del Estado. Del 2 al 4 de marzo. Barinas. Venezuela, 2006b

- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée y FUENMAYOR CARROZ, Jennifer. *Ni Tecnocracia Ni Populismo: Hacia una Gestión Pública para la Transformación en Venezuela*. En: *El Poder de los Expertos: Para comprender la tecnocracia*. Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia. Maracaibo: Astrodata, 2006.
- PÉREZ Ana Teresa y RON, Oswaldo. *Cómo abordar la promoción de inversiones. La experiencia del Estado Lara*. En: *Modernización de las Gobernaciones. Avances y Perspectivas*. Caracas: Cordiplan, 1992.
- ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Tercera reimpresión Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- VILA PLANES, Enrique. *La Economía Social en el Proyecto Bolivariano: Ideas controversiales*. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol 9, No 3. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2003.