



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
MENCIÓN: FINANZAS

PROPUESTA DE MODELO DE GESTION PUBLICA PARA LA ELECTRICIDAD DE CARACAS

Trabajo de Grado para obtener el título de
Especialista en Administración de Empresas,
Mención Finanzas

Autor

Ing. Carlos A. Theoktisto C.
C.I. 10.338.202

Tutor

Msc Milagros Sanoja M.

Abril 2008

INDICE

CARTA DE PRESENTACIÓN DEL TUTOR.....	5
INTRODUCCION.....	7
CAPITULO I : EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	11
EL PROBLEMA A ESTUDIAR.....	11
OBJETIVO GENERAL.....	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	13
ALCANCE	14
LIMITACIONES.....	14
CAPITULO II : MARCO TEÓRICO.....	15
LOS INICIOS DE LOS PROCESOS DE NACIONALIZACIÓN : EUROPA	16
<i>El Programa Francés.....</i>	<i>23</i>
<i>Los salvamentos en Gran Bretaña</i>	<i>25</i>
<i>La Propiedad Estatal Italiana.....</i>	<i>26</i>
<i>El tímido Estado Alemán.....</i>	<i>27</i>
<i>El estilo petrolero Noruego.....</i>	<i>29</i>
<i>La base histórica de Austria</i>	<i>30</i>
<i>Suecia: Propiedad sin control.....</i>	<i>31</i>
AMÉRICA LATINA TAMBIÉN NACIONALIZA.....	32
LAS NACIONALIZACIONES EN VENEZUELA	36
<i>Nacionalización del Hierro.....</i>	<i>36</i>
<i>Nacionalización del Petróleo.....</i>	<i>38</i>
<i>La Nacionalización del Sector Eléctrico en Venezuela</i>	<i>40</i>
El Sector Eléctrico antes de la Nacionalización.....	40
La Electricidad de Caracas como empresa privada.....	46
El Estado nacionaliza el Sector Eléctrico.....	49
CAPITULO III : MARCO METODOLÓGICO.....	55
TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	55
PASOS DE LA INVESTIGACIÓN	55
CAPITULO IV : PROPUESTA DE MODELO DE GESTION	58
MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA	58
<i>El Modelo Weberiano</i>	<i>59</i>
<i>El Modelo de la OCDE.....</i>	<i>66</i>
<i>El Modelo del CLAD.....</i>	<i>74</i>
<i>La Nueva Gestión Pública</i>	<i>88</i>
Corriente Neo-pública.....	89

Corriente Neo-empresarial	92
MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PROPUESTO PARA LA ELECTRICIDAD DE CARACAS	95
<i>Diseño de un Plan Estratégico</i>	97
<i>Participación de la Sociedad - Búsqueda del Bienestar Social</i>	100
<i>Carácter profesional y especializado del aparato administrativo</i>	107
<i>Cambio del Paradigma Burocrático</i>	111
<i>La Empresa no debe estar politizada – Sustitución del Modelo Clientelar</i>	116
<i>Autonomía e Independencia</i>	120
<i>Orientación a la Calidad Total</i>	123
CAPITULO V : CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	130
CONCLUSIONES	130
RECOMENDACIONES.....	132
BIBLIOGRAFIA	135
ANEXOS	146

INDICE DE GRAFICOS

<i>GRÁFICO Nº 1. ESTRUCTURA DE LA ELECTRICIDAD DE CARACAS ANTES DE SER NACIONALIZADA</i>	48
<i>GRÁFICO Nº 2. REGIONES DE LA VP DE DISTRIBUCIÓN ANTES DE SER NACIONALIZADA</i>	49
<i>GRÁFICO Nº 3. ESTRUCTURA DE LA ELECTRICIDAD DE CARACAS DESPUÉS DE LA NACIONALIZACIÓN</i>	54
<i>GRÁFICO Nº 4. REGIONES DE LA GO DE DISTRIBUCIÓN DESPUÉS DE LA NACIONALIZACIÓN</i>	54
<i>GRÁFICO Nº 5. INFLUENCIAS DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO</i>	95
<i>GRÁFICO Nº 6. CONFORMACIÓN DE LA GERENCIA OPERATIVA DE DISTRITO SOCIAL</i>	105

INDICE DE TABLAS

TABLA Nº 1. RESUMEN DE LOS MODELOS DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA..... 94

*TABLA Nº 2. MODELO DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PROPUESTO PARA LA
ELECTRICIDAD DE CARACAS..... 129*



Caracas, Abril de 2008

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
Postgrado en Administración de Empresas
Atención: Dr. Darío Rico
Presente.-

Me dirijo a usted con la finalidad de informarle que he leído detenidamente el proyecto de grado titulado: ***Propuesta de Modelo de Gestión Pública para La Electricidad de Caracas*** elaborado por el Ingeniero Carlos Alberto Theoktisto Costa, titular de la cédula de identidad número V.- 10.338.202, motivo por el cual lo recomiendo como Trabajo Especial de Grado con el fin de optar al título de Especialista en Administración de Empresas mención Finanzas, el cual apruebo su presentación y lo acepto como Asesora del mismo.

Cordialmente,

Lic. Milagros Sanoja. Msc.

C.I.

**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
CARACAS**

**PROPUESTA DE MODELO DE GESTION PUBLICA
PARA LA ELECTRICIDAD DE CARACAS**

**Autor: Ing. Carlos A. Theoktisto Costa
Tutora: MSc. Milagros Sanoja**

RESUMEN

El objetivo de este trabajo especial de grado es hacer una comparación de los diferentes modelos de la Nueva Gestión Pública que se están aplicando en varios países, de forma tal de poder hacer una propuesta empírica de modelo de Gestión Pública para La Electricidad de Caracas, empresa con 114 años de historia y recién nacionalizada por el Gobierno Nacional a mediados de 2007.

Distintas personalidades del campo de la Gerencia Pública, y organizaciones internacionales como el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han desarrollado ciertas pautas que deberían seguir las Empresas del Estado para subsistir en este mundo globalizado del siglo XXI. Para el caso específico de La Electricidad de Caracas, se han tomado los elementos más resaltantes de cada uno, que puedan ser aplicados a la nueva visión de la empresa, y se ha hecho una comparación con casos en otros países.

La aplicabilidad y vigencia de este trabajo radica en que se debe cambiar el paradigma de Gestión Privada, por un nuevo paradigma de Gestión Pública.

El desarrollo del estudio es del tipo documental, recopilando la mayor información de los nuevos modelos de Gestión Pública implementados en el mundo, y buscando su aplicabilidad en el caso específico de estudio.

La investigación se realizó en 2 fases, la primera fase incluye la recopilación de información de los modelos de Gestión Pública, y la segunda fase contempla su aplicabilidad al caso de La Electricidad de Caracas.

Palabras clave: nacionalización, modelo, gestión pública, burocracia, paradigma burocrático, bienestar social

INTRODUCCION

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la post-guerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. Estos países no solo entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el

problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

A lo largo de los últimos veinte años, en la mayoría de los países del mundo occidental se ha podido observar una verdadera revolución global. La Gestión Privada, entendida como el conjunto de técnicas, valores y principios, se ha convertido en una de las principales fuentes de inspiración de la modernización del sector público en los países occidentales. Este enfoque pone énfasis en la eficiencia y la eficacia del gobierno, las cuales al final son las que le dan legitimidad a un gobierno, más allá de haber sido electo democráticamente.

Cada vez son más los países que reestructuran sus empresas públicas, buscando como fin el bienestar social, el cambio de la burocracia, la calidad, eficiencia y eficacia, así como una separación de la función política de la función administrativa o de servicio de la empresa.

Se busca que la sociedad juegue un papel importante en la evaluación de la calidad del servicio y en la toma de decisiones que los beneficien a ellos y a su entorno.

La Electricidad de Caracas pasó en el año 2007 a formar parte del sector público estatal, cuando el Estado adquirió la compañía a la multinacional AES Corporation.

En vista que la empresa tenía una historia de 113 años en el sector privado, se hace necesario hacer una evaluación del modelo de Gestión Pública a aplicar, así como de aquellas prácticas de su etapa privada que pueden seguir aplicándose bajo ciertos parámetros.

La propuesta de este trabajo consiste en hacer dicha evaluación, para lo cual se decidió dividirlo en las siguientes secciones:

Capítulo I, El Problema de Investigación, que incluye el planteamiento del problema, el objetivo general y los objetivos específicos, la justificación, el alcance y limitaciones.

Capítulo II, Marco Teórico, compuesto por los antecedentes de la investigación, los procesos de nacionalización que han existido en el mundo desde el siglo XIX, haciendo una división entre las nacionalizaciones en Europa, las nacionalizaciones en América Latina, y particularizando las nacionalizaciones en Venezuela.

Capítulo III, Marco Metodológico, se especifica el tipo y diseño de investigación, así como los pasos seguidos en la investigación.

Capítulo IV, Propuesta de Modelo de Gestión Pública, compuesto por una introducción de los fundamentos de varios de los modelos de Gestión Pública. Luego se hace una propuesta de las recomendaciones que deberían aplicarse para el caso específico de La Electricidad de Caracas.

Capítulo V, Conclusiones y Recomendaciones, compuesto por los aprendizajes realizados durante la investigación.

CAPITULO I : EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El Problema a Estudiar

Desde la década de 1970, muchos países han adoptado la corriente de nacionalizar sus empresas por diversos motivos: rescate de la quiebra, búsqueda de un mayor beneficio social, estrategias políticas, etc.

Siempre se ha tenido la idea de que las empresas del Estado “no sirven”, que las mismas son un nido de corrupción y que al final la burocracia termina imponiéndose a la gestión efectiva y eficaz.

Con el transcurrir de los años, varios autores, comenzando por Max Weber, establecieron ciertas pautas que deberían seguir los gobiernos al momento de nacionalizar las empresas. Con el paso del tiempo, estas recomendaciones han sido revisadas, y muchas veces cambiadas por nuevos modelos, llamados modelos de Nueva Gestión Pública, para los cuales la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD) han jugado un papel importante.

Las empresas del Estado constituyen el verdadero termómetro de la legitimidad de un Gobierno, ya que en función de su actuación, eficiencia,

eficacia y transparencia, se podrá fortalecer o debilitar el papel del Estado en la búsqueda del bienestar social general.

La clave para el buen funcionamiento de una empresa del Estado, radica en la forma en que se apliquen las reformas recomendadas, y en caso de ser necesario, aplicar variantes que se adecuen a los casos particulares.

Si bien es cierto que puede haber un choque entre los enfoques de una empresa capitalista y una empresa de corte socialista, lo es también que es tarea del Estado adoptar una serie de medidas para modernizar su estructura con el menor impacto a nivel de calidad, procesos, recursos humanos y satisfacción del cliente, así como de tomar del modelo privado aquellos aspectos que la diferenciaron positivamente.

Corresponde ahora al Estado cumplir su papel de regulador y ente reorganizador, utilizando la empresa como un trampolín para mejorar la prestación de los servicios públicos, y no como un arma política a ser usada contra los que se oponen a él.

En este sentido, se deben considerar ciertos objetivos para la investigación:

Objetivo General

Desarrollar un Modelo de Nueva Gestión Pública para La Electricidad de Caracas.

Objetivos Específicos

1. Analizar los modelos de Gestión Pública que están siendo aplicados en el mundo.

2. Determinar las características de los nuevos modelos de Gestión Pública que son aplicables a La Electricidad de Caracas.

3. Comparar experiencias en otros países sobre la aplicación de los modelos de Nueva Gestión Pública.

4. Proponer acciones concretas que permitan la aplicación del modelo propuesto en La Electricidad de Caracas.

Justificación de la Investigación

En vista que La Electricidad de Caracas se mantuvo por más de 100 años como una empresa del sector privado, se hace necesario adaptar su visión, misión y estrategia en función de su nueva condición de empresa del

Estado, para lo cual se deberán revisar sus políticas y procedimientos en aras del bien colectivo, manteniendo los estándares de calidad que traía de la administración privada.

Alcance

Esta propuesta de modelo de negocio, se basa en los modelos de Nueva Gestión Pública estudiados y aplicados con éxito en otros países, que permitirán hacer un diagnóstico y establecer las recomendaciones que pudieran ser aplicadas en La Electricidad de Caracas.

Limitaciones

La principal limitación que se encontró fue la falta de información acerca de nacionalizaciones hechas recientemente en Venezuela, que hayan aplicado modelos de la Nueva Gestión Pública.

Si bien se pudo encontrar información de casos en otros países, es importante destacar que cada uno de ellos tiene sus propias condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, que los hacen casos únicos de estudio; y que además hacen inviables la aplicación de ciertas reformas en cada uno de ellos.

CAPITULO II : MARCO TEÓRICO

Las empresas del Estado no son nuevas en el mundo. Las empresas nacionalizadas han dominado por décadas los sectores públicos como transporte, electricidad, teléfonos y gas natural. Muchas empresas de servicio público han comenzado como empresas del estado que demostraron mucha más energía que las privadas. Otros gobiernos, por su parte, han socializado las empresas de servicio público debido a las fallas de sus propietarios privados.

En la década de los años 70, era difícil encontrar una industria manufacturera en la cual el Estado tuviera una participación importante. Esto cambió radicalmente, y un gran número de industrias del Estado han ganado una posición dominante en los mercados europeos.

En la actualidad, las empresas del Estado pueden encontrarse prácticamente en todas las industrias en Europa. Se han creado nuevas empresas o se nacionalizaron las existentes en sectores como el farmacéutico, electrónica, computadoras, equipos de oficina, aceites, microelectrónica, químicos, petroquímicos, papel, telecomunicaciones, etc.

Cada año, más compañías pasan al sector del Estado. Adicionalmente, muchas de estas empresas se han embarcado en una estrategia de

expansión internacional y diversificación; y ahora algunas de ellas están en el tope de las multinacionales.

Los procesos de nacionalizaciones han tenido diferentes causas, características y consecuencias en los países en los cuales se han aplicado, por esta razón, antes de analizar los modelos de Gestión Pública, es preciso estudiar la historia de las nacionalizaciones, para entender las razones por las cuales se dieron, y los modelos seguidos en cada uno de esos casos. Dado que cada país es un caso particular, a continuación se revisarán algunos casos ocurridos en varios países, para lo cual vale la pena dividir este fenómeno entre Europa y América, y dentro de América se estudiará en detalle el caso venezolano.

Los inicios de los procesos de Nacionalización : Europa

Para entender la evolución de los procesos de nacionalización de industrias, es necesario remontarse a la Europa de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Ward, 1946). Hacia el final de la 1º Guerra Mundial, gran parte de la industria europea fue nacionalizada o fue sujeta a procesos de nacionalización. El proceso no fue uniforme y el grado de nacionalización varió de país en país.

En algunos países del este europeo (Checoslovaquia, Yugoslavia, Polonia, Bulgaria y Rumania), prácticamente todas las industrias que empleaban más de unos pocos hombres fueron nacionalizadas. En el lado ruso de Alemania, se nacionalizaron los sectores de finanzas, seguros, industria minera y pesada; mientras que en el lado británico se tomaron medidas limitadas de socialización.

Los gobiernos de Austria y Hungría, después de ciertas dudas, decidieron nacionalizar las finanzas, seguros e industria pesada. En Europa Occidental, el paso hacia la nacionalización fue más dudoso, pero tanto Francia como Holanda comenzaron por nacionalizar su Banco Central, al igual que la industria pesada.

Debido a que las nacionalizaciones fueron más profundas en los países cercanos a Rusia (salvo Finlandia), y que fueron desapareciendo a medida que la ocupación soviética fue disminuyendo, pudiera ser fácil argumentar que la Unión Soviética impuso su particular patrón económico en Europa mientras duró su influencia. Sin embargo, esto no es del todo cierto, ya que por ejemplo antes de la guerra aproximadamente el 60% de la industria pesada en Polonia estaba en manos del Estado. De igual forma, en Turquía, el gobierno anticomunista poseía en su totalidad la industria metalúrgica y la minera, las finanzas y el transporte. De hecho, era paradójico que los gobiernos dictatoriales de Beck en Polonia y Attaturk en Turquía, perseguían

una política más vigorosa de intervención del Estado que los gobiernos socialistas en Suecia y Nueva Zelanda.

Por otro lado, no se puede dar como única causa de las nacionalizaciones en Europa a la influencia soviética, ya que tanto el Partido Popular Republicano en Francia como el Partido Católico Estatal en Holanda, que eran anti-soviéticos, tomaron medidas para nacionalizar sus bancos. La influencia rusa fue un factor importante en el desarrollo económico de Europa, mas no debe tenerse como la única responsable (Ward, 1946).

El comienzo de las nacionalizaciones en Europa se remonta a los mismos comienzos del capitalismo. En 1846, cuando tuvo lugar una gran expansión del sistema de trenes en Gran Bretaña, dando la oportunidad a millones de británicos de cubrir el país con una red de trenes, la mayor parte de Europa todavía se encontraba bajo la influencia del Feudalismo.

Ningún Estado con pretensiones de grandeza podía aceptar el riesgo de la competencia ofrecida por los hombres de negocio y los industriales de Europa Occidental. Además, el Feudalismo colocó a los países de Europa Central y Oriental con dos desventajas: comienzo tardío en la carrera industrial y uso de equipos muy anticuados.

La Alemania de Bismarck vio que una reorganización y modernización del sistema de transporte era necesaria. También vio que el capital privado no estaba lo suficientemente desarrollado. De acuerdo a esto, introdujo el sistema de trenes a finales del siglo XIX. De igual forma, el sistema ferroviario de Austria-Hungría fue ampliamente financiado por el Estado. En Rusia, no solo los ferrocarriles, sino también secciones de la industria de la minería, hierro y acero fueron desarrolladas como empresas del Estado. Esta fase de “capitalismo de estado” coincidió con la renuncia al libre comercio. Se introdujo la protección para resguardar los débiles comienzos de las industrias, de la competencia poderosa de Europa Occidental.

Pero el mayor miedo de la intervención del Estado no era la competencia, sino la guerra. Desde que Pedro El Grande comenzó los trabajos en los Urales para desarrollar su industria armamentista, la necesidad de los gobiernos de armas y equipamiento fue un factor poderoso para controlar las empresas del Estado.

Aunque la industrialización en Europa Occidental comenzó en manos privadas, y en una atmósfera de fuerte hostilidad a cualquier intervención del Estado, los desarrollos posteriores tendieron a contradecir su promesa original. Tan pronto como la sociedad industrial capitalista se articuló, comenzó a sufrir la crisis recurrente del ciclo de comercio, y la crisis comenzó a crecer más fuertemente en la medida que la sociedad industrial crecía y se

hacía más compleja. Las explicaciones de este fenómeno fueron detalladas en 1936 por el economista Lord Keynes.

Existe una conexión entre la teoría del ciclo comercial de Keynes y la extensión de la intervención del Estado. Lord Keynes atribuyó las crisis recurrentes de la sociedad capitalista a una inestabilidad inherente que las empresas privadas no controladas no podían remediar. Existen dos tendencias para explicar esto. La primera consiste en que la inversión de capital en la industria pesada es cíclica, ya que la demanda de la mayoría de los productos de la industria pesada no es continua como la demanda de bienes de consumo. La segunda, es la tendencia de la industria establecida a convertirse en rígida y estancarse, donde la empresa toma la forma de protectora de los mercados existentes y construye monopolios en vez de experimentar en nuevas demandas y creando capital nuevo. Las consecuencias de estas dos tendencias son, por un lado, que introducen un elemento permanente de inestabilidad en la inversión de capital; y por el otro lado, disminuyen el paso hasta que casi no haya inversión de capital para nuevos desarrollos. Pero la clave de la teoría de Keynes del ciclo comercial es precisamente que sin un nivel alto y estable de inversión en la industria pesada, en bienes de capital en vez de bienes de consumo, la sociedad industrial será incapaz de evitar las crisis recurrentes de desempleo. Estas crisis comienzan con el despido de personas de las industrias, resultando en una caída de la demanda de los bienes de consumo, y luego toda la

economía se ve envuelta en una espiral de desempleo y disminución de la demanda. Debido a que una sociedad capitalista no regulada no produce correctivos a estas dos tendencias, se cae en crisis, depresiones y desempleo (Ward, 1946).

En los años 20's y 30's del siglo XX, la sociedad industrial cayó dos veces en depresiones, originadas cuando hubo una baja en la demanda de productos provenientes del acero y del hierro, la cual creó desempleo.

La ruptura recurrente de la sociedad industrial, cayendo en violentas recesiones, así como su lenta paralización debido a inversión insuficiente, dieron como resultado la intervención del Estado. La depresión de 1929 fue una señal en toda Europa para una gran cantidad de intervenciones del Estado en asuntos económicos. En sus esfuerzos por salvar los bancos centrales y comerciales y mantener cierta estabilidad, los gobiernos tuvieron que convertirse en accionistas de los mismos para tomar acciones financieras.

La necesidad de modernización, equipamiento e inversión de capital prácticamente allanó el camino para la nacionalización de la industria.

Según el análisis marxista del sistema capitalista, la ganancia privada, basada en la explotación, es un regulador insuficiente del desarrollo

económico, ya que no puede hacerle frente al problema de la demanda cíclica de bienes de capital, no distribuyendo a la población trabajadora el suficiente poder adquisitivo para permitir que la demanda mantenga el paso con incrementos en la productividad. Para marxistas y socialistas, el sistema capitalista no solo está ineficientemente inclinado hacia las explosiones y depresiones y a la arteriosclerosis del monopolio. Es la raíz de lo maligno, el pecado original de la explotación, la barrera final para la hermandad del hombre (Ward, 1946).

Es por esto que se puede argumentar que la fuerza emocional detrás de la demanda para la nacionalización viene en parte de la ruptura de la moral tradicional en Europa.

En los comienzos del siglo XX, dos factores, más que ningún otro, contribuyeron a que los pensadores y trabajadores europeos se convirtieran al marxismo, criticando la sociedad capitalista europea. El primero fue la evidente crisis del capitalismo por sí sola. Las dos grandes recesiones de los 20's y los 30's fueron dos hechos que no pueden ocultarse, ya que dejaron a millones de personas desempleadas. Ellas tuvieron consecuencias políticas, tales como el ascenso de Mussolini en Italia después de la primera recesión, y la de Hitler en Alemania después de la segunda.

El segundo gran factor fue, naturalmente, la Revolución Rusa y la construcción en Rusia de una economía planeada y nacionalizada.

Para mediados del siglo XX, una nueva ola de nacionalizaciones se dieron lugar en Europa. Países como Francia, Gran Bretaña, Italia, Alemania Occidental, Noruega, Austria y Suecia emprendieron procesos de nacionalización, cada uno con sus características particulares. Walters y Monsen (1983) explicaron estos casos en detalle, así como las ventajas y desventajas en cada uno de ellos.

El Programa Francés

El incremento de empresas del Estado que ocurrió en Francia en los 70's se vio eclipsada por el triunfo del gobierno socialista-comunista de Francois Mitterrand en 1981. Esta coalición, desde 1972, ofrecía a Francia un programa más ambicioso de nacionalización de las empresas más importantes de la economía francesa. La lista de empresas a nacionalizar era grande. El Estado adquirió 36 bancos, principalmente aquellos que habían escapado a las adquisiciones de la post-guerra. Solo los bancos extranjeros y los bancos franceses pequeños fueron excluidos.

De igual forma fueron nacionalizadas muchas de las industrias, tales como CGE, la mayor empresa consultora francesa en electricidad,

electrónica y energía nuclear y tercera en Europa; Alcatel, St. Gobain, Rhone-Poulenc, etc.

En la campaña electoral que llevó a la victoria de los socialistas, el partido socialista rechazó las comparaciones con las nacionalizaciones hechas en Gran Bretaña, argumentando que el plan francés era nacionalizar las empresas que lo estaban haciendo bien, y no las que tenían deficiencias.

Aún antes de la elección del gobierno socialista en 1981, la participación de las empresas del Estado en la industria había aumentado rápidamente durante la década de los 70's. La mayor expansión había sido el rescate de dos grandes compañías francesas de acero, Usinor y Sacilor, en 1978. Muchos otros rescates de empresas privadas se dieron lugar, siendo las Empresas del Estado los rescatistas. Como ejemplo se encuentra el rescate de Berliet, la subsidiaria de camiones de Citroen, hecha por Renault.

El motivo principal de las nacionalizaciones en Francia en la década de los 70's fue la expansión energética y la diversificación de las empresas ya existentes, en nuevos mercados y en nuevos países. Ejemplos de esto último se encuentran en la expansión de Renault en los Estados Unidos, con la adquisición de Mack, la empresa fabricante de camiones; así como la compra de Texasgulf por parte de Elf, la petrolera estatal francesa.

Los salvamentos en Gran Bretaña

Si la expansión de las empresas de Estado francesas se caracterizó por una agresiva diversificación en nuevos mercados tanto internos como externos, la expansión en Gran Bretaña fue utilizada más bien como un arma defensiva. Tanto los gobiernos Conservadores como Laboristas se sintieron obligados en pasar a control del Estado aquellas empresas de gran tradición, que eran responsables de miles de puestos de trabajo y de la mayoría de las exportaciones, y que estaban fallando.

Los gobiernos Conservadores y Laboristas abogaron por una participación o propiedad del gobierno en la industria eléctrica para aumentar su eficiencia. El gobierno en tiempos de guerra de Churchill discutió la nacionalización de la industria eléctrica, sin embargo fue el gobierno Laborista post-guerra quien lo puso en práctica, principalmente para traer a la industria economías de escala que faltaban, en aras de prevenir una creciente fragmentación de la industria.

La década de los 70's comenzó con el colapso financiero de Rolls Royce, en 1971. El gobierno Conservador de Edward Heath estableció el proceso de nacionalización como una política legítima del Gobierno Británico para salvar empresas y puestos de trabajo. Luego, en 1974, con la

experiencia de Rolls Royce, la nacionalización de Leyland fue más fácil, aún cuando el precio pagado fue mucho más alto que el pagado por Rolls Royce.

Posteriormente, el ala izquierda de los Laboristas obtuvo tres victorias ideológicas. La primera fue la nacionalización de las empresas aeroespaciales, incluyendo Hawker-Siddeley Dynamics, Hawker-Siddeley Aviation and British Aircraft Corporation. La segunda, fue la decisión de establecer que la empresa estatal British National Oil Corporation explotara el petróleo en el Mar del Norte. El argumento político usado fue que las ganancias debían ir al pueblo británico y no a las multinacionales. Por último, la tercera victoria ideológica fue el establecimiento del Comité Nacional de Empresas (National Enterprise Board, NEB), el cual tenía el potencial de establecer la presencia de empresas del Estado en toda la industria.

La Propiedad Estatal Italiana

Italia comenzó la década de los 70's como el país con la mayor participación de empresas del Estado en Europa. Esta posición había sido creada por el gobierno, que seguía una tradición establecida desde los años 50's y 60's. IRI, la pieza central de la economía italiana, controlaba el grupo acerero Finsider, Alitalia, Finmeccanica, cuatro bancos comerciales grandes y otras compañías.

Las expansiones de las empresas del Estado en Italia se pueden dividir en dos períodos: comienzos de los 70's y finales de los 70's. En los comienzos de los 70's, el gobierno adoptó una política deliberada de desarrollo en industrias como la electrónica, aeroespacial y energía nuclear. En 1971, la compañía estatal GEPI utilizó el capital público para asistir a empresas medianas; al final de 1975 tenía 54 firmas con un total de 226.000 empleados. El Estado creó un nuevo grupo para la minería, minerales y grupos metalúrgicos, llamada EGAM. Entre 1971 y 1975 EGAM adquirió alrededor de 40 empresas privadas en diversas áreas como envíos, seguros y maquinaria textil. Luego fue liquidada y pasó a manos de IRI y ENI. Otro caso sumamente curioso fue la adquisición en 1970 de varios periódicos grandes por conglomerados del Estado.

La segunda mitad de la década de los 70's se caracterizó por un rol más agresivo por parte de los bancos del Estado para el rescate de empresas privadas.

El tímido Estado Alemán

Pocos países de Europa Occidental aparecen tan opuestos a las nacionalizaciones como la antigua Alemania Occidental. Las nacionalizaciones raramente han sido un asunto a tratar en las elecciones.

Cuando las empresas en Alemania han tenido problemas económicos, los llamados para nacionalizarlas han fracasado.

Aún el gobierno alemán tiene grandes inversiones en la industria, algunas veces compartidas con inversores privados. Veba, la mayor compañía alemana, tiene 44% de participación del Estado. Con las acciones privadas ampliamente distribuidas, el Estado tiene facilidad para ejercer el control. Volkswagen, parcialmente privatizada en 1961, todavía tiene el 40% de participación del Estado.

El mayor incremento en las empresas del Estado para la década de los 70's vino de la crisis del petróleo de 1973, cuando Alemania Occidental se dio cuenta que no tenía intereses petroleros. Como resultado, Veba y la firma privada Gelsenberg se fusionaron para crear una gran corporación estatal, que igualaba en capacidad de refinación a la mayor compañía extranjera en Alemania. Veba se ha expandido a otros sectores como aluminio, petroquímica y vidrio.

Las políticas de Alemania Occidental hacia las empresas del Estado ha sido diferente a la de los otros países mencionados anteriormente. Su política no era nacionalizar grandes empresas, sino permitir que las empresas del Estado se diversificaran en otros sectores. La Comisión de

Monopolios Alemana determinó en 1976 que el Estado era el mayor accionista en las 100 empresas más grandes en Alemania.

El estilo petrolero Noruego

Muy pocos países en Europa han tenido el mismo paso acelerado de las nacionalizaciones que tuvieron lugar en Noruega. La década de 1970 comenzó con el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte, y la creación inmediata de Statoil.

El Gobierno Laborista de Noruega tuvo las intenciones de utilizar las ganancias de la industria petrolera para socializar la mayoría de la economía. Tomó el control de Norsk Hydro, lo cual significó que esta empresa estaría bajo el control de la petrolera estatal, para facilitar el desarrollo de la industria petroquímica estatal integrada verticalmente. Por otro lado, se expandieron los bancos estatales, los cuales proporcionaban créditos para varios propósitos.

En 1974, el Estado adquiere la mitad de Alcan Aluminum, obteniendo así el 75% de control sobre la empresa. En 1975, adquirió la participación de British Petroleum en el proyecto NNB.

En 1978, el gobierno noruego trató de adquirir el 40% de la empresa automotriz sueca Volvo, pero los accionistas de Volvo bloquearon el trato. Norsk Hydro continuó su expansión internacional, comprando Vinatex, el tercer productor de cloruro de polivinilo en Gran Bretaña. Luego se adquirieron compañías de fertilizantes en Bélgica, Gran Bretaña y Suecia, y ahora Norsk Hydro es la mayor compañía noruega.

La base histórica de Austria

La mayoría de las nacionalizaciones en Austria se remontan a 1946, cuando las plantas, bancos y oficinas de los nazis fueron nacionalizadas.

La década de los 70's era un período de reestructuración. En 1970 el Estado creó un grupo en el cual estaban varias compañías nacionalizadas. OIAG fue modelada de la italiana IRI y todas sus acciones eran poseídas por el Estado.

La concentración de los 70's fue acompañada de diversificación. Chemie Linz, el brazo químico de OIAG, fue disminuyendo su participación en fertilizantes y aumentando en sintéticos y productos básicos químicos. Las empresas del Estado estaban restringidas originalmente para productos básicos, pero luego estas restricciones fueron removidas, debido en gran parte a quejas del sector privado por competencia injusta.

Los bancos estatales han sido llamados ocasionalmente para rescatar empresas. Los rescates no han sido comunes, pero han sucedido en la industria textil principalmente.

Para 1980 se podía resumir el papel del Estado de la siguiente manera: poseía cinco de las nueve mayores industrias de Austria, en seis tenía una amplia posición de minoría, y de las otras tres dos pertenecían al mayor banco de Austria en el cual el Estado tiene mayoría.

Suecia: Propiedad sin control

Suecia ha sido considerado como el prototipo de bienestar moderno. Su énfasis en los impuestos, uniones fuertes, política fiscal Keynesiana, y servicios sociales es un amplio testimonio del compromiso de Suecia con el bienestar social.

En los 50's y 60's Suecia vio que había poca necesidad de empresas del Estado en su industria. Sin embargo, para 1980 la reputación de Suecia como nación de bienestar se vio eclipsada por la cadena de bancarrotas de sus principales empresas. El Estado sueco vino al rescate.

Suecia estableció un grupo estatal, cuyo propósito era separar las empresas del Estado de la interferencia política.

Los problemas económicos comenzaron realmente en 1975, con la depresión mundial en la industria de la construcción. En 1977, la industria de la construcción cayó en manos del Estado, y se estableció la empresa Svenska Varv. La industria del acero, tradicionalmente de las más competitivas de Suecia, pasó a manos del Estado en 1977 con el establecimiento de Swedish Steel.

Lo que es paradójico es que esas expansiones de empresas del Estado ocurrieron en períodos donde los gobernantes no eran los partidos socialistas. Los Conservadores suecos nacionalizaron más empresas en cuatro años que los Social Demócratas en 44 años.

América Latina también nacionaliza

Ibsen Martínez (2007), hace un recorrido por la historia de la nacionalización de empresas extranjeras en América Latina, lo cual no es una novedad.

Durante el siglo 19, las economías de América Latina simplemente no podían fijar impuestos. La debilidad básica del sistema fiscal de las naciones latinoamericanas provenía de los pocos retornos de las economías basadas en exportaciones con todas sus consecuencias.

Para hacerlo peor, las mismas élites que abogaban por el crecimiento de las exportaciones, estaban deseosas de mantener sangrientas y costosas guerras civiles que les mantuvieran en el poder político, que les permitían a sus exportaciones tener impuestos. Los monopolios gubernamentales, tales como el tabaco y la sal, eran vestigios del Imperio Español, y probaron ser insuficientes para las finanzas públicas.

De esta forma, durante la mayor parte del siglo 19, y hasta 1930, las finanzas públicas en América Latina, con algunas excepciones, se encontraron siempre en una situación de encierro. Siempre soportada por inversiones extranjeras, la fuerza directriz del desarrollo de la economía antes de 1930 fue el sector privado. Este sector decidía dónde invertir, qué producir y qué servicios ofrecer. Los recursos disponibles para el Estado eran limitados.

Este es el contexto en el cual, cerca de 1940, el nacionalismo populista latinoamericano entró en el reino de la política, y la nacionalización se convirtió en el método favorito de intervención del Estado (Martínez, 2007).

En los comienzos del siglo 20, el gobierno de Jorge Battle en Uruguay había sido el pionero en la creación de empresas públicas para minar la posición monopólica que disfrutaban las empresas extranjeras, mientras, al mismo tiempo, financiaba al gobierno sin imponer impuestos a cualquiera.

Pero las acciones de Battle estuvieron limitadas a empresas de servicios públicos y, después de todo, estas nuevas empresas eran subsidiadas, y tarde o temprano, serían ineficientes.

La clase de nacionalización más utilizada por la mayoría de los gobiernos populistas de América Latina fue la utilizada por Lázaro Cárdenas, presidente de México, en 1938. Las compañías petroleras que operaban en México en la era pre-Cárdenas gozaban de altas rentabilidades. Por otro lado, Cárdenas fue un nacionalista que no toleraba la arrogancia de los barones del petróleo. Convencido que las empresas petroleras extranjeras eran un obstáculo para el desarrollo económico de México, firmó la orden de expropiación en marzo de 1938.

También en México, el gobierno tomó control de Teléfonos de México en 1972, solo cuando se hizo aparente que los inversores privados que poseían la economía no podían financiar la expansión del sistema. Aunque Telmex permaneció como una empresa con actores externos, después de la toma de control, el gobierno impuso un impuesto al teléfono que proporcionó la mitad del capital de las acciones. Como en el caso británico, la nacionalización no fue una reacción al control extranjero, ya que la mayor parte de los accionistas eran mexicanos, pero fueron producto de la insuficiencia de la compañía privada.

El dictador argentino Juan Domingo Perón también fue un caso representativo. Llegó al poder en 1946, y propició una rápida expansión de los programas de redistribución. El ingreso aumentó y la seguridad social se expandió de una forma sin precedentes.

Lo que hizo esto posible sin el colapso de la economía fue la explosión de los precios de la carne y trigo que se generó inmediatamente después de la II Guerra Mundial. Argentina duplicó sus ganancias entre 1945 y 1948, sin un incremento significativo en el volumen. Perón creó un grupo de mercadeo de la agricultura, que por un corto tiempo pudo mantener los precios internos de los alimentos mientras recibía grandes cantidades de dinero por sus exportaciones.

En este punto, Perón vio la oportunidad de acelerar el crecimiento industrial y adoptar estándares de vida del mundo desarrollado más allá de cualquier expectativa. Fue cuando Perón decidió nacionalizar los trenes, el sistema telefónico y los puertos.

Con el recorte de los países europeos para la adquisición de bienes argentinos debido a sus ajustes de postguerra, y el proteccionismo Norteamericano contra productos agrícolas argentinos, la balanza comercial cayó rápidamente en déficit y las reservas se evaporaron. Una expansión

monetaria artificial que supuestamente financiaría la industrialización provocó que se duplicara la inflación, alcanzando 31% en 1949.

Los bajos precios fijados por el comité forzaron enormes subsidios en los precios de los trenes que pronto colocó a la otrora red ferroviaria digna de orgullo, en algo digno de compasión. En 1952, sin el soporte de la clase política que lo soportó, Perón enfrentó una gran recesión. En 1955, Perón fue derrocado por un golpe de estado.

Esto ocurrió hace más de 50 años, y no ha sido la primera nacionalización políticamente orientada que ha tomado lugar en América Latina.

Las Nacionalizaciones en Venezuela

Nacionalización del Hierro

El 1° de enero del año 1975, Venezuela rescató su soberanía sobre los cuantiosos recursos de mineral de hierro, industria ésta, segunda en importancia como fuente generadora de ingresos para el tesoro nacional, y que durante más de 25 años venía siendo explotada por empresas subsidiarias de poderosas compañías siderúrgicas transnacionales (Armas, 1975).

Para nacionalizar la industria extractiva del mineral de hierro, el gobierno venezolano optó por la vía de solicitar y obtener del Congreso Nacional facultades extraordinarias para que el Presidente de la República procediese a dictar las medidas necesarias para extinguir las concesiones de este mineral y permitir que dichas operaciones fuesen realizadas directamente por empresas y personal del Estado venezolano. En consecuencia, diversos decretos presidenciales fijaron el marco de acción del Estado venezolano para lograr el objetivo señalado.

Nunca se puso en juego el derecho inalienable de la nación de reservarse para sí el ejercicio directo de la explotación de sus yacimientos. En todo caso, lo que había que precisar era el monto a pagar a los concesionarios por sus instalaciones y equipos que pasarían a propiedad del Estado. Durante este período, los mismos ex-concesionarios actuaron como contratistas de servicios en la operación de las minas, mediante un convenio de un año de duración, y según el cual las actividades se realizaban conforme a instrucciones del Estado venezolano, percibiendo los ex-concesionarios una determinada cantidad por los servicios prestados, tanto por concepto de operación como por asistencia técnica.

Paralelamente, el gobierno fue tomando las medidas necesarias para organizar la estructura funcional de la industria minera nacionalizada. Se crearían unidades operativas para asumir las actividades que antes

desempeñaban los dos ex-concesionarios, y se constituyó un órgano superior de dirección y planificación común, la Empresa Estatal Ferrominera Bolívar C.A., a cuyo cargo estaba el comercio interno y externo del mineral de hierro.

Nacionalización del Petróleo

El 1º de enero de 1976, de igual forma, se nacionalizó la industria petrolera. Arturo Hernández Grisanti (1986) considera que este ha sido uno de los acontecimientos de mayor trascendencia en la historia contemporánea de Venezuela. Durante seis décadas, la exploración, producción, refinación, distribución y mercadeo de este recurso natural no renovable estuvo en manos de empresas concesionarias extranjeras.

La nacionalización fue un acto de profunda significación patriótica. Con él se afirmó la soberanía y se fortaleció la independencia económica de Venezuela. El país y los trabajadores petroleros estaban ya maduros para dar el paso histórico. (Hernández Grisanti, 1986).

El acto nacionalizador no fue un hecho aislado, sino el más importante dentro de un proceso. Desde 1936 en adelante y hasta la promulgación por el Presidente Carlos Andrés Pérez de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos el 29 de agosto de 1975, la

Nación fue ampliando gradualmente su control sobre la explotación de la principal riqueza material.

Aunque previamente se habían logrado avances, especialmente durante el lapso 1945-1948, fue realmente a partir de 1958, con el advenimiento de la democracia, cuando se puso en ejecución una política petrolera orgánica e integral, cuya formulación correspondió al Dr. Juan Pablo Pérez Alfonso, Ministro de Minas e Hidrocarburos (1959-1963) del Gobierno de Rómulo Betancourt.

Se ha dicho repetidamente que la nacionalización no es un fin en sí misma y, naturalmente, la ley respectiva es sólo una de sus múltiples aristas. La nacionalización es algo más. Es un estado de conciencia, de sentirse inaplazablemente responsable para vivir a plenitud la posibilidad cierta de construir una patria mejor, con una economía propia e independiente, con un pueblo beneficiario de sus esfuerzos y sus riquezas, sin exclusivismos ni privilegios distintos al del trabajo creador (Hernández Grisanti, 1986)

La Nacionalización del Sector Eléctrico en Venezuela

El Sector Eléctrico antes de la Nacionalización

Hasta el mes de enero de 2007, el sector eléctrico en Venezuela era un sector mixto, conformado por empresas privadas como del Estado, de las cuales cinco (5) ejercían las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; tres (3) las actividades de generación, distribución y comercialización; una (1) la actividad de generación; y once (11) las actividades de distribución y comercialización (Betancourt, 2004).

Las empresas exclusivamente propiedad del Estado eran básicamente cuatro (4), con las siguientes características:

1. C.V.G. Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA): constituida en 1963, siendo su área de atención a nivel nacional y ejerciendo las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. Su capacidad de generación es 100% hidroeléctrica, con las centrales de Macagua (3.140 MW), Caruachi (2160 MW) y Guri (10.000 MW) actualmente en funcionamiento, y el proyecto de la Central Tocoma (2.160 MW) la

cual se prevé estar en funcionamiento en 2012 (Electrificación del Caroní EDELCA, 2008).

2. C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE): empresa propiedad del Estado, que fue creada en 1958 con el objetivo de electrificar al país, siendo su área de atención a nivel nacional y ejerciendo las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía. La capacidad instalada es de 3.755 MW, de los cuales 3.135 MW son de origen térmico: Planta Centro, que tiene una capacidad de generación a vapor de 2.000 MW y el resto de las unidades trabajan con gas y un porcentaje pequeño con diesel; 620 MW en plantas hidráulicas (Leonardo Ruiz Pineda-San Agatón, con 300 MW; José Antonio Páez -Santo Domingo, con 240 MW y Juan Antonio Rodríguez Domínguez-Peña Larga, con 80 MW). Los 300 MW de la planta Leonardo Ruiz Pineda pertenecen a la primera etapa o Primer Desarrollo del Proyecto Uribante-Caparo (<http://www.cadafe.com.ve>).

Es importante señalar que CADAFE cuenta con una casa matriz a cargo de las actividades de generación y transmisión, y cinco empresas filiales encargadas de las actividades de distribución y comercialización. Estas empresas filiales son:

- Compañía Anónima Electricidad de los Andes (CADELA), que atiende los estados Mérida, Trujillo, Táchira y Barinas.
 - Compañía Anónima Electricidad del Centro (ELECENTRO), que atiende los estados Miranda, Aragua, Guárico, Apure y Amazonas.
 - Compañía Anónima Electricidad de Occidente (ELEOCCIDENTE), atiende a los estados Carabobo, Falcón, Portuguesa, Yaracuy y Cojedes.
 - Compañía Anónima Electricidad de Oriente (ELEORIENTE), que atiende los estados Sucre, Anzoátegui, Bolívar.
 - Sistema Eléctrico de Monagas y Delta Amacuro (SEMDA), se creó en octubre de 1998 convirtiéndose en la quinta filial de CADAFE y es una de las dos empresas de Venezuela que posee un contrato de concesión.
3. C.A. Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN): empresa propiedad del Estado, nacionalizada en 1976, atendiendo gran parte de Estado Zulia, y ejerce las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización (Enelven, 2008). En cumplimiento de

lo previsto en la Ley Orgánica del Servicio Eléctrico ENELVEN realizó un proceso de transformación, a través del cual creó una casa matriz, ENELVEN, cuya función es administrar las acciones de la corporación, y cuatro empresas o unidades estratégicas de negocio como son:

- C.A. ENELVEN Generadora (ENELGEN): encargada del proceso de generación térmica de energía a través de sus plantas, Ramón Laguna, Rafael Urdaneta, Casigua y Concepción.
 - C.A. ENELVEN Distribuidora (ENELDIS): encargada del proceso de distribución y comercialización de la energía en el área de la Costa Occidental del Lago de Maracaibo.
 - C.A. Energía Eléctrica de la Costa Oriental (ENELCO): encargada del proceso de distribución y comercialización de la energía en todos los municipios de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo.
4. C.A. Energía Eléctrica de Barquisimeto (ENELBAR): empresa propiedad del Estado, nacionalizada en 1976, atiende el Estado Lara, y ejerce las actividades de generación, transmisión,

distribución y comercialización. Posee una capacidad instalada de 151 MW (ENELBAR, 2008).

Por otro lado, las empresas del sector privado eran las siguientes:

1. C.A. La Electricidad de Caracas (EDC): empresa de propiedad privada, cuyo accionista mayoritario, con un ochenta por ciento (80%) de las acciones, era la empresa norteamericana AES Corporation. Fue creada hace más de 100 años, y atiende la demanda de energía de la Gran Caracas (área metropolitana, Guarenas-Guatire, Los Teques, La Guaira), y sus actividades son de generación, transmisión, distribución y comercialización. Posee una capacidad instalada térmica de 2.316 MW. Posee como filial la empresa CALEY – C.A. Luz Eléctrica de Yaracuy, la cual abastece la zona de San Felipe, y ejerce las actividades de distribución y comercialización (La Electricidad de Caracas, 2008).
2. C.A. Electricidad de Valencia (ELEVAL): empresa de propiedad privada, creada en 1908 por la familia Stelling, ubicada en el Estado Carabobo, atiende la Ciudad de Valencia, y ejerce las actividades de generación, distribución y comercialización. Posee una capacidad instalada de 218 MW (ELEVAL, 2008).

3. C.A. Electricidad de Ciudad Bolívar (ELEBOL): empresa de propiedad privada, creada en 1910, ubicada en el Estado Bolívar, atiende la zona de Ciudad Bolívar, y ejerce las actividades de distribución y comercialización.
4. C.A. Luz y Fuerza Eléctrica (CALIFE): empresa de propiedad privada, ubicada en el Estado Carabobo, atiende la zona de Puerto Cabello y Morón, y ejerce las actividades de distribución y comercialización (CALIFE, 2008).
5. Sistema Eléctrico de Nueva Esparta C.A. (SENECA): empresa de propiedad privada, privatizada en 1998, posee un contrato de concesión, subsidiaria de CMS ENERGY (Michigan, EEUU), ubicada en el Estado Nueva Esparta, atiende a todo el estado, y ejerce las actividades de generación, distribución y comercialización. Posee una capacidad instalada de 250 MW (SÉNECA, 2008).
6. Turboven: empresa de propiedad privada, integrada por Manpa y PSEG Global, (empresa eléctrica estadounidense, subsidiaria de Public Service Enterprise Group), que atiende clientes industriales en Valencia, Maracay y Cagua, ejerce las actividades de generación, distribución y comercialización, y es independiente del Sistema Interconectado Nacional. Se inició con un proyecto de

autogeneración eléctrica de 20 MW y en 1999 acordó invertir en 200 MW adicionales: 80 MW destinados a la zona industrial de Valencia, 60 MW para expandir el sistema en Maracay y otros 60 MW en Cagua.

7. Energing SA ESP: es una empresa generadora, co-generadora y comercializadora de energía eléctrica, que se inició en Colombia-Bogotá D.C. constituida con capital privado que ha planteado estrategias de diversificación y expansión dentro del sector eléctrico. En Venezuela cuenta con Termo Yaracuy, que posee una capacidad de 80 MW, y esta ubicada en la zona centro de Venezuela. Tiene relación con la multinacional hispano-argentina Repsol YPF, que obtuvo la licencia, en julio de 2003, para la exploración y producción de gas natural en la zona de Barrancas, estado Barinas (Suroeste de Venezuela).

La Electricidad de Caracas como empresa privada

La Electricidad de Caracas, empresa con 114 años generando, distribuyendo y comercializando electricidad en el área metropolitana y la Gran Caracas, fue creada por el Ing. Ricardo Zuloaga para atender la creciente demanda de energía que tenía la región capital del país. En el año 2000, a través de una Oferta de Adquisición Pública (OPA), la transnacional

norteamericana AES Corporation adquiere el 80% del capital accionario de la empresa, pasando la misma a ser mayoritariamente de capital extranjero.

Con el cambio de patrono, comenzó un proceso de jubilación anticipada, en la cual salieron de la empresa una gran cantidad de profesionales, los cuales en su mayoría crearon contratistas que posteriormente prestaban sus servicios a la empresa.

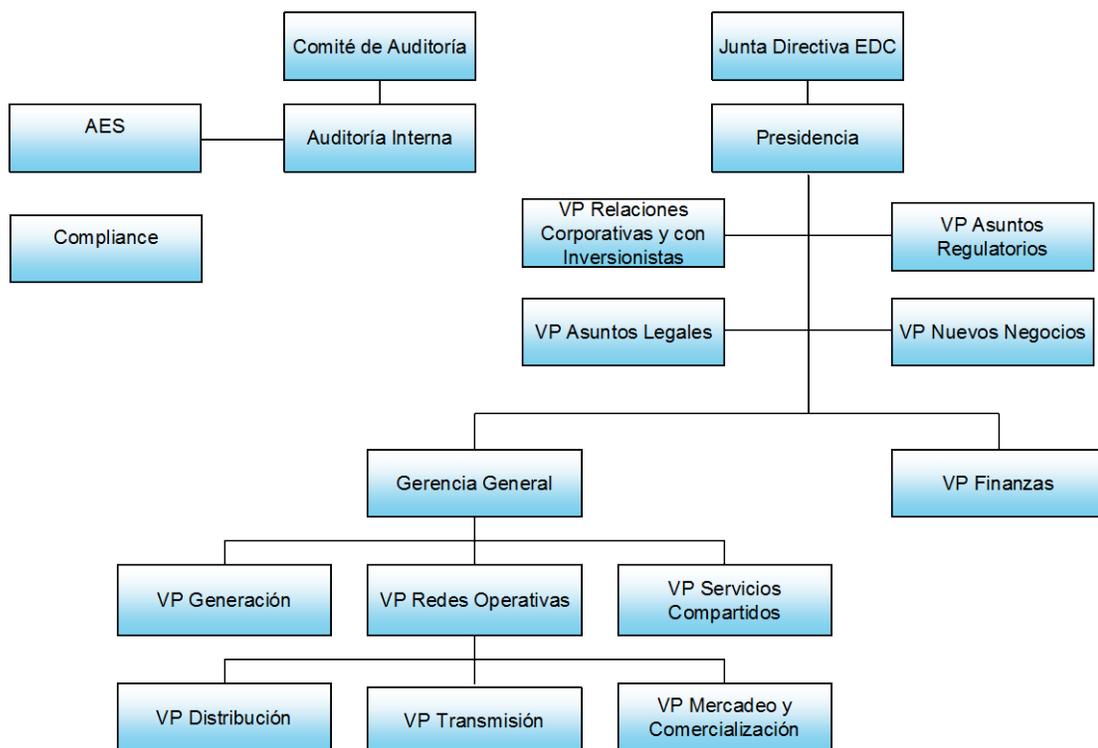
La empresa mantuvo e inclusive mejoró sus resultados financieros, sin embargo la Corporación AES comenzó a vender una serie de activos (terrenos en su mayoría) para sacar ganancias de su recién adquirido negocio.

De igual forma, se dejó de invertir en mejoras a la red, así como en el mantenimiento de la misma. El resultado, un servicio manteniendo su estándar de calidad más por la historia que por las nuevas inversiones.

Por otro lado, como toda empresa capitalista, su finalidad era generar ganancias, solo que éstas no eran invertidas ni en mejoras al sistema, ni en el personal, generando un descontento en el recurso humano que tanto había trabajado por la que consideraba su empresa.

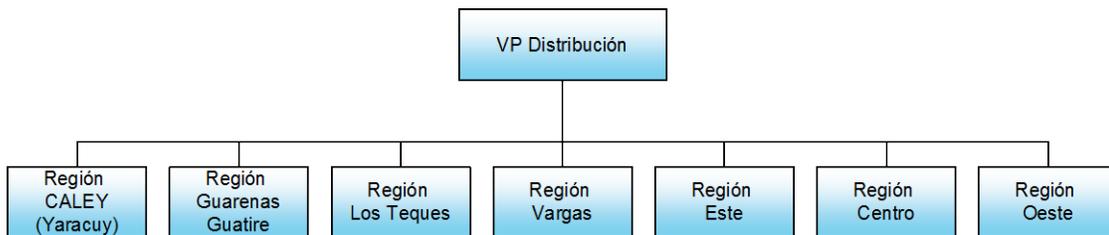
Como se observa en el gráfico N°1, la estructura de la empresa estaba constituida por varias Vicepresidencias, las cuales se pueden incluir en los Procesos Primarios y los Procesos de Apoyo de la Cadena de Valor. Dentro de los primeros se incluyen las Vicepresidencias de Generación, Transmisión, Distribución, Redes Operativas, Servicios Compartidos y Mercadeo y Comercialización. En los Procesos de Apoyo, se incluyen Presidencia, Auditoría, Legal, Finanzas, Asuntos Regulatorios, Relaciones con los Inversionistas y Nuevos Negocios.

Gráfico N° 1. Estructura de La Electricidad de Caracas antes de ser nacionalizada



A su vez, la Vicepresidencia de Distribución estaba compuesta de siete (07) regiones geográficas, en función de las zonas servidas por cada una de ellas.

Gráfico N° 2. Regiones de la VP de Distribución antes de ser nacionalizada



El Estado nacionaliza el Sector Eléctrico

El 01 de febrero de 2007, con la Gaceta Oficial N°38.617, el Presidente Hugo Chávez anuncia la apertura de un proceso de nacionalización del sector eléctrico, en el cual el Estado adquiriría las empresas privadas que prestaban servicio eléctrico: C.A. La Electricidad de Caracas y sus Empresas Filiales, las cuales operan en la Gran Caracas, San Felipe (C.A. Luz Eléctrica de Yaracuy) y Paraguaná (Genevapca); ELEVAl (Valencia); ELeBOL (Bolívar); CALIFE (Puerto Cabello) y SENECA (Nueva Esparta); todo esto con la finalidad de tomar control de todos los sectores considerados como estratégicos para el país. La visión final de este proceso de nacionalización del sector eléctrico, es la creación de la Corporación Eléctrica de Venezuela,

la cual será la empresa encargada de la generación, transmisión, distribución, mantenimiento y comercialización de la energía eléctrica en el país.

El 09 de febrero de 2007, Paul Hanrahan, presidente de AES Corporation, Jorge Rodríguez, vicepresidente de la República, y Rafael Ramírez, Ministro de Energía y Petróleo y presidente de PDVSA, firman el acuerdo de compra venta de la C.A. La Electricidad de Caracas, por un total de US\$ 739 millones. De igual forma, los accionistas minoritarios tendrían la opción de quedarse con sus acciones en esta nueva empresa estatal o vender sus acciones.

El 20 de junio de 2007, el Estado pasa a controlar la empresa y comienzan los cambios a nivel de junta directiva, donde la mayoría de los directivos provienen de INTEVEP y la Universidad Simón Bolívar.

Una vez que el Estado venezolano adquirió todas las empresas del sector eléctrico que estaban en manos privadas, comienza el proceso de integración del sector, cuyo primer paso se da con la publicación de la Gaceta Oficial N°38.785 (Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, 2007), creando varias regiones operativas, para el ejercicio de la actividad de distribución de potencia y energía eléctrica.

Dicha resolución establece la creación de las siguientes regiones operativas:

1. Región Noreste (estados Zulia, Falcón, Lara y Yaracuy)
2. Región Norcentral (estados Carabobo, Aragua, Miranda, Vargas y Distrito Capital)
3. Región Oriental (estados Anzoátegui, Monagas, Sucre, Nueva Esparta y Delta Amacuro)
4. Región Central (estados Guárico, Cojedes, Portuguesa, Barinas y Apure)
5. Región Andina (estados Mérida, Trujillo y Táchira)
6. Región Sur (estados Bolívar y Amazonas).

ENELBAR, además del área donde opera actualmente, se encargará de operar y mantener las instalaciones eléctricas en el Estado Yaracuy de la Región Noreste y en el Estado Carabobo de la Región Norcentral.

ENELVEN, adicionalmente del área servida actualmente, operará y mantendrá las instalaciones eléctricas de distribución en el Estado Falcón de la Región Noreste.

EDELCA, además del área que opera actualmente, se encargará de la operación y mantenimiento de las instalaciones eléctricas de distribución en la Región Sur.

La ELECTRICIDAD DE CARACAS, operará y mantendrá las instalaciones eléctricas de distribución en los Estados Aragua y Miranda de la Región Norcentral, y en el Estado Nueva Esparta de la Región Oriental, adicionalmente a las áreas dónde está operando.

EDELCA asumirá la construcción, operación y mantenimiento de las plantas o centrales de generación hidroeléctrica, así como la operación del sistema de transmisión de 400 kV y 765 kV.

Por su parte, PDVSA asumirá la operación y mantenimiento de la Planta de Generación Termoeléctrica Planta Centro.

El principal cambio que se introdujo en relación a la estructura de la empresa privatizada, es la sustitución de las Vicepresidencias por Gerencias, la creación de nuevas Gerencias, y su división en Gerencias Funcionales y

Gerencias Operativas, asemejándose respectivamente a los Procesos de Apoyo y Procesos Primarios de la Cadena de Valor. Es importante resaltar el papel de la nueva Gerencia Operativa de Distrito Social, la cual fue creada una vez que el Estado tomó control de la empresa, y comenzó a transmitir el pensamiento socialista dentro de la misma. De hecho, si bien cada una de las Gerencias Funcionales tiene su peso específico, es Distrito Social quien establece los objetivos de la empresa (ver gráfico N°3)

De igual forma que en la antigua organización, la Gerencia Operativa de Distribución está dividida por regiones (ver gráfico N°4), con la adición de la región conformada por los Estados Miranda y Aragua, así como la futura incorporación del Estado Nueva Esparta, tal como lo dispone la Gaceta Oficial N°38.785.

Gráfico N° 3. Estructura de La Electricidad de Caracas después de la nacionalización

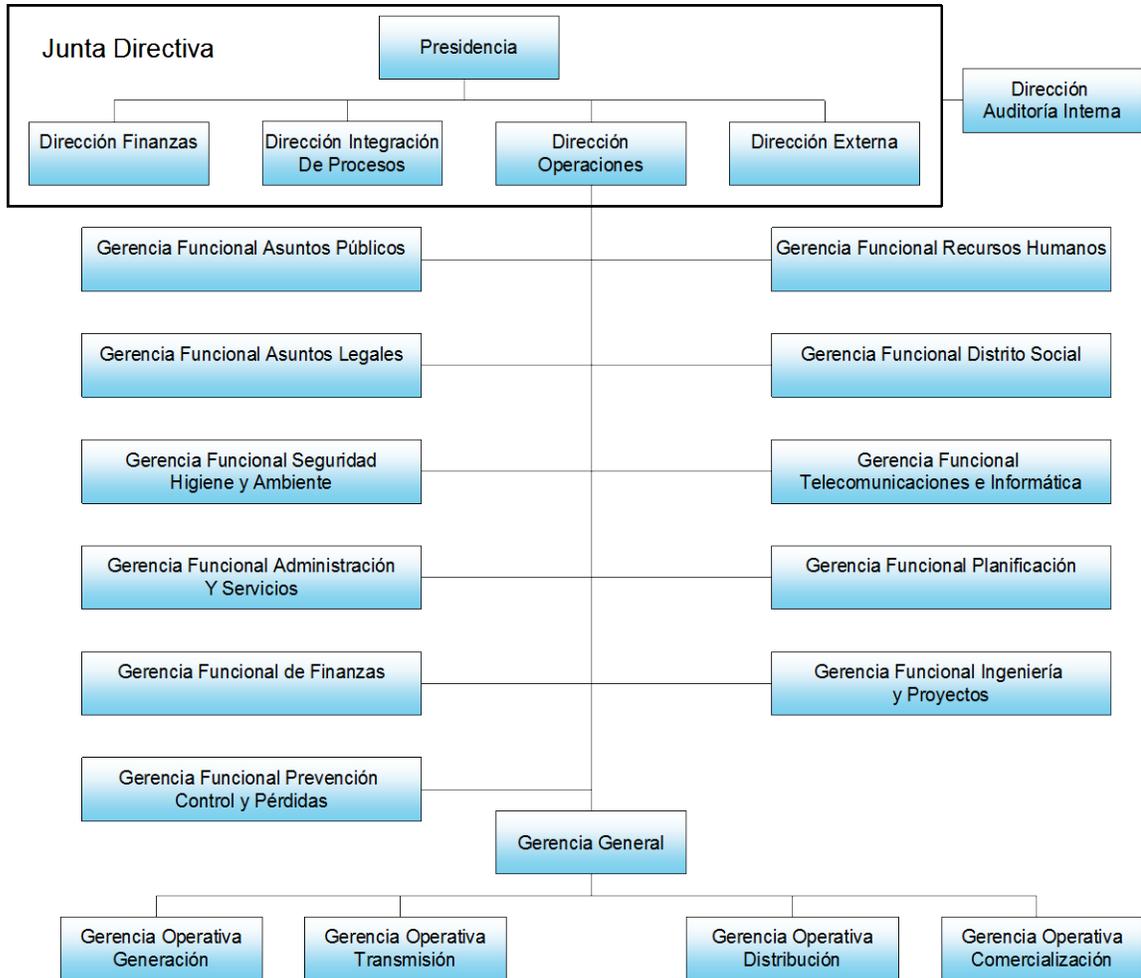
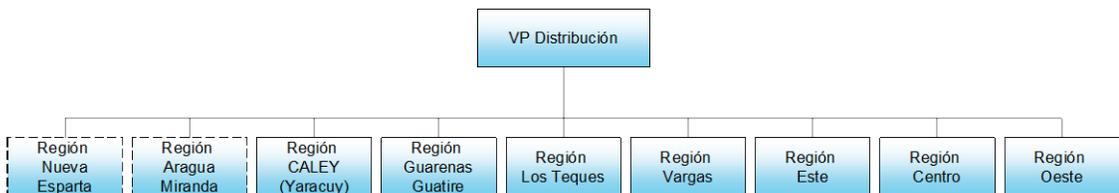


Gráfico N° 4. Regiones de la GO de Distribución después de la nacionalización



CAPITULO III : MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo se desarrolla toda la información referente al método utilizado para la realización de la investigación.

Tipo de investigación

La investigación utilizada para la elaboración de esta investigación es la Investigación Documental. Esta, se basa en la recopilación de información, organización, análisis e interpretación de información en torno a un tema determinado, que en el caso de este estudio es acerca de la Nueva Gestión Pública.

La investigación documental tiene como particularidad utilizar como fuente primaria de insumos, mas no exclusiva, el documento escrito en sus diferentes formas: impresos, electrónicos y audiovisuales.

Pasos de la investigación

Morales (2004) indica los pasos que deben seguirse para realizar una investigación documental son los siguientes:

- a) Selección y delimitación del tema. Se refiere a la selección del tema y a la clarificación temática de los dominios del trabajo a realizar. Tiene como propósito aclararle al investigador, y luego al lector, cuál es el ámbito que contempla la investigación. En un principio se propuso desarrollar el tema sobre la nacionalización de La Electricidad de Caracas, pero en vista de la amplitud del tema para una tesis de especialización, se decidió acotar el mismo y centrarlo en los modelos de Gestión Pública que se están aplicando en los tiempos modernos y que pueden aplicarse a La Electricidad de Caracas.
- b) Acopio de información. Consiste en realizar una recolección preliminar de información según el criterio inicial establecido. El acopio de la información ocurre normalmente antes de la delimitación del problema de estudio. Para el caso de estudio, la mayor cantidad de información proviene de artículos electrónicos, básicamente de las bases de datos de EBSCO (2007-2008), la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico OCDE (2007-2008) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (2007-2008).
- c) Organización de datos y elaboración de un esquema conceptual del tema. Se realiza un esquema gráfico, en el que se deriven los

elementos de la investigación. Se deben establecer las relaciones de subordinación, yuxtaposición y coordinación. Se estudiaron varios modelos de Gestión Pública, y se plasmaron en una tabla comparativa.

- d) Análisis de datos. Teniendo el esquema definido, se procede a desarrollar los puntos expresados en éste, analizando e interpretando aquellos que corresponden a los objetivos planteados. Con las características de cada modelo, se buscó un común denominador entre ellos, y se propusieron reformas puntuales que se considera deben aplicarse al nuevo modelo de Gestión Pública que debe implementar La Electricidad de Caracas.

CAPITULO IV : PROPUESTA DE MODELO DE GESTION

Modelos de Gestión Pública

El proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano debe prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo la globalización. El Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial.

En el caso del sistema de salud en Argentina, el hecho de que después de 10 diez años la reforma no se haya dado de forma completa responde en gran medida justamente a que las reformas implementadas hayan sido en función de los problemas apremiantes de la aguda crisis económica, lo cual no dejó margen a una planificación estratégica de políticas anti-cíclicas y redistributivas (Rovella, Vaisman & Adduci, 2003).

Se debe llevar a cabo una “reforma hacia adentro” del Estado, lo cual se puede alinear con objetivos de coherencia interna, necesaria para alcanzar la autonomía enraizada que se pretende como rol para el Estado. Por otro lado, también se debe implementar una “reforma hacia fuera”, que lleve a la conformación de un Estado red, y que lo instale así en el lugar de iniciador, activador y regulador del cambio, a través del fortalecimiento de

coaliciones que se instituyan en rutas de acceso y canales institucionales que representen las demandas de la sociedad civil, en especial de aquellos sectores más necesitados de los servicios sociales que el Estado debe brindarles (Rovella et al., 2003).

Es importante conocer algunos modelos de Gestión Pública que han sido aplicados en varias países, a fin de determinar las condiciones que llevaron a la implantación de los mismos, así como su aplicabilidad al caso de estudio.

El Modelo Weberiano

Max Weber (1864-1920) fue un economista y sociólogo alemán, quien a través de su estudio de las civilizaciones desarrolló el concepto moderno de burocracia, refutando, criticando y ampliando las apreciaciones de Marx. Weber intentó probar que el capitalismo fue influido fuertemente por los valores éticos y religiosos y que por lo tanto, las relaciones económicas no podían explicar únicamente las relaciones de fuerza en el capitalismo, como había planteado Marx. Weber definió la burocracia como la forma más eficiente de organización teniendo en cuenta la complejidad de los aparatos estatales, las dependencias gubernamentales y las necesidades de sociedades cambiantes y dinámicas (Jáuregui, 2001).

El modelo propuesto por Weber sugiere que la burocracia debía estructurarse sobre la base de las siguientes características (Trelles, sin fecha):

- a) El carácter legal de las normas y reglamentos. La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos consignados por escrito y que constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un Estado. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las “lagunas”. Además, las normas son racionales: están adecuadas a los fines de la organización. También son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la estandarización de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

- b) La formalización de las comunicaciones. Además de normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro cemento que une a la estructura organizacional. Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan y registran por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta y unívoca

interpretación de los actos legales. Las formas reiteradas de comunicación suelen establecerse por medio de formatos para hacer de su cumplimiento una rutina.

c) La racionalidad de la división del trabajo. El proceso de burocratizar una estructura implica una sistemática división del trabajo en orden de la racionalidad, esto es, en atención a la adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias. Los puestos o cargos deberán estar perfectamente definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adheridos a un manual de organización o de procedimientos, con las rutinas claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente Tayloriano de los tiempos y movimientos. El resultado será un organigrama capaz de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

d) La impersonalidad en las relaciones. La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es absolutamente impersonal, se habla de puestos y de funciones, no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de

anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada “persona” también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al superior, no en atención a la persona, sino al puesto que ésta ocupa. La organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) su permanencia en el tiempo y 2) la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, debe realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.

- e) Jerarquía de autoridad. El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control. En base a la jerarquía se construyen los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con reglas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al nivel y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los roces, protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que la acción de ambos se procesa dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

- f) Estandarización de rutinas y procedimientos. El desempeño de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los estándares de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.
- g) Competencia técnica y meritocracia. La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.
- h) Especialización de la administración. La administración está separada de la propiedad en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los

miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como “profesional especializado” en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo éstos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

i) Profesionalización de los funcionarios administradores. Ninguna burocracia puede funcionar, según Weber, si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

- Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.
- Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.

- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.
 - Es designado por un superior en base a sus méritos y desempeños. Su trabajo habla por él.
 - Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño.
 - La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.
 - No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa.
 - Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.
 - El administrador profesional controla cada vez más a las burocracias.
- j) Completa previsibilidad del funcionamiento. En general, lo que busca el modelo burocrático, en la idea de Weber, aparte de la eficiencia

vía la racionalidad, es la más completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros.

El Modelo de la OCDE

En algunos países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las empresas del Estado aún representan una parte sustancial del PIB, empleo y mercado de capitales. Más aún, predominan en las industrias de servicios públicos y de infraestructura, tales como energía, transporte y telecomunicaciones, las cuales son de gran importancia para segmentos de la población y otras partes del sector negocios. En consecuencia, la gerencia de este tipo de empresas es crítica para asegurar su contribución positiva para el país, tanto en eficiencia económica como en competitividad. Se ha demostrado que una buena gerencia de empresas del Estado, es un requisito para su posterior privatización, ya que hace a las empresas más atractivas para posibles compradores.

Durante las últimas décadas, la globalización de los mercados, los cambios tecnológicos y la desregulación de mercados anteriormente monopólicos, han hecho un llamado para un reajuste y reestructuración del sector gobierno. De forma tal de sobrellevar estas responsabilidades, el Estado puede beneficiarse del uso de herramientas que son aplicables al

sector privado, incluyendo los Principios de Gerencia Corporativa de la OCDE (OCDE, 1999).

Las empresas del Estado pueden enfrentar diversos desafíos. Uno de ellos es que pueden sufrir interferencia motivada por razones políticas, o por el contrario pueden tener un paternalismo distante del Estado. Por otro lado, se encuentran protegidas de los dos peores peligros que pueden enfrentar las empresas privadas: absorción y bancarrota.

Fundamentalmente, las dificultades para dirigir las empresas del Estado se encuentran en que la contabilidad de las mismas involucra una compleja cadena (gerencia, ministerios, el gobierno, etc.) sin una clara diferenciación.

Es debido a lo antes expuesto, que la OCDE creó en junio de 2002 una serie de recomendaciones, por las cuales deberían guiarse las empresas de Estado que quieran asegurar una buena gerencia corporativa (OCDE, 2005).

Las recomendaciones hechas por la OCDE fueron las siguientes:

- a) Asegurar un Marco Regulatorio y Legal efectivo para las Empresas del Estado, el cual debe asegurar un mercado donde las Empresas del Estado y las del Sector Privado puedan competir evitando distorsiones de mercado.

- Debe haber una separación clara entre la función propietaria del Estado y las otras funciones que éste realiza.
- Los gobiernos deben esforzarse para simplificar las prácticas operativas y la forma legal con la cual operan sus empresas
- Cualquier obligación y responsabilidad que una empresa del Estado requiera tomar en relación a servicios públicos, más allá de las normalmente aceptadas, debe ser claramente aprobada por las leyes y regulaciones.
- Las empresas no están exentas de la aplicación de las leyes ordinarias.
- El marco legal y regulatorio debe ser lo suficientemente flexible para permitir ajustes en la estructura del capital cuando sea necesario para alcanzar los objetivos de la empresa.
- Deben enfrentar las mismas condiciones que las empresas del Sector Privado para acceder a financiamiento.

b) El Estado actuando como Propietario: el Estado debe actuar como un propietario activo e informado, y establecer una política clara y consistente de propiedad, asegurándose que la dirección de la empresa se lleva de una forma transparente, con el grado necesario de profesionalismo y efectividad.

- El gobierno debe desarrollar y publicar una política de propiedad que defina los objetivos, el papel del Estado en la Gerencia Corporativa, y cómo va a implementar esta política.
- El gobierno no debe involucrarse en la gerencia día a día de la empresa, y debe permitir completa autonomía operacional para alcanzar sus objetivos.
- El Estado debe dejar a la dirección ejercer sus responsabilidades y respetar su independencia.
- El ejercicio de los derechos de propiedad debe estar claramente identificado dentro de la administración del Estado.
- El ente coordinador o entidad propietaria debe ser sostenida contablemente por los cuerpos representativos, como el

Parlamento, y tener relaciones claramente definidas con cuerpos públicos relevantes.

- El Estado como propietario activo debe ejercer sus derechos de propiedad de acuerdo a la estructura legal de cada compañía, los cuales incluyen: ser representados en las reuniones de accionistas, establecer procesos transparentes de nominación de cuerpos directivos, preparar reportes para permitir el monitoreo regular de la empresa, mantener diálogos con auditores externos, asegurar que los esquemas de remuneración sean atractivos para motivar a profesionales calificados.

c) Tratamiento equitativo de Accionistas: el Estado y las empresas del Estado deben reconocer los derechos de todos los accionistas, y asegurar su tratamiento equitativo y el acceso a la información corporativa.

- El ente coordinador o entidad propietaria y la empresa del Estado debe asegurar que todos los accionistas sean tratados equitativamente.
- Las empresas deben tener un alto grado de transparencia hacia sus accionistas.

- Las empresas deben desarrollar una política activa de comunicación y consulta con los accionistas.
 - La participación de accionistas minoritarios en las asambleas de accionistas debe ser facilitada, para permitirles tomar parte en las decisiones corporativas fundamentales, tales como la elección de la Junta Directiva.
- d) Relación con el entorno: la política de propiedad del Estado debe reconocer totalmente las responsabilidades de las empresas del Estado hacia el entorno.
- El gobierno, la entidad propietaria y las empresas del Estado deben reconocer y respetar los derechos del entorno, establecidos por ley o por acuerdos mutuos.
 - Las empresas, así como los objetivos, se deben basar en las relaciones con el entorno.
 - La Junta Directiva podrá ser requerida para desarrollar, implementar y comunicar códigos de conducta y de ética. Estos estarán basados en las normas del país.

e) Transparencia y Acceso: las empresas del Estado deben tener altos estándares de transparencia, en acuerdo con los Principios de Gerencia Corporativa de la OCDE.

- La entidad propietaria debe desarrollar reportes consistentes de las empresas, y publicarlos anualmente.
- Las empresas deben desarrollar procesos auditores eficientes y establecer una función interna de auditoría, la cual es monitoreada y reporta directamente a la Junta Directiva.
- Las empresas, en particular las más grandes, deberán estar sujetas a auditorías externas independientes, basadas en estándares internacionales.
- Las empresas deben ser sujetas a los mismos estándares contables y de auditoría que las demás compañías.
- Las empresas deben permitir el acceso a la información, tal como: objetivos de la compañía, la propiedad y estructura de la compañía, factores de riesgo y medidas tomadas para manejar dichos riesgos, asistencia financiera recibida del Estado, cualquier transacción material con entidades relacionadas.

f) Responsabilidad de la Junta Directiva de las empresas del Estado: la Junta Directiva debe tener la autoridad necesaria, la competencia y la objetividad para llevar a cabo su función de guía estratégica, monitoreo y gerencia. Deben actuar con integridad.

- Debe ejercer un mandato claro y responsable para la compañía. Deben actuar para el mejor de los intereses de la compañía y tratar a todos los accionistas equitativamente.
- Debe llevar a cabo sus funciones de monitoreo y gerencia estratégica, sujeto a los objetivos impuestos por el gobierno y la entidad propietaria.
- Debe estar compuesta de tal forma de que puedan ejercer juicios objetivos e independientes.
- Si se requiere una representación de los empleados en la Junta Directiva, se deben desarrollar mecanismos que permitan a esta representación contribuir efectivamente al crecimiento de las capacidades de la misma.

- Cuando sea necesario, la Junta Directiva debe preparar comités especializados que puedan apoyarla, particularmente en lo que respecta a auditorías, gerencia del riesgo y remuneración.
- La Junta Directiva debe llevar a cabo una evaluación anual para estudiar sus resultados.

El Modelo del CLAD

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998) expone que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

Se desea construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional.

La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viables en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social.

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el status quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal.

El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas.

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relaciones entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de accountability (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1998)

Además de la democratización, la reforma del Estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región.

Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público.

En suma, como bien ha sido afirmado, el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial, vale decir que puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática.

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla.

La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo

estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados.

En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- Por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos.
- Por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores.
- La implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la

buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada.

Las principales características de este modelo administrativo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998) son las siguientes:

- a) La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro.

Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en “policymakers”, vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política.

Para que un patrón burocrático de “policymaker” se consolide en América Latina, es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados perversos pueden ser el recrudecimiento del corporativismo defensor del status quo, la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios.

La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de Reforma Gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel fundamental de esta burocracia, no sólo en el inicio de los cambios,

sino sobre todo, en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana. Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos de los funcionarios.
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. 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 obtenidos por las agencias autónomas.

- e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano. Más que en Europa y en los Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.

Con el control a posteriori de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos.

La administración basada en el control a posteriori de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se

hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.

- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.
- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
 - Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
 - Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios.

- Control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales. Por lo tanto, la Reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público.

Además de estos controles vinculados con el modelo de la Reforma Gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos.

- g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.
- h) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la

evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias.

i) Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos:

- Ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas.
- Ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición.

- Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

La Nueva Gestión Pública

En su exposición en el V Congreso del CLAD en República Dominicana, Carles Ramió Matas (2000) presentó las nuevas tendencias en la Gestión Pública que se están siendo puestas en práctica en varios países.

Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes/modelos de gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría normativos; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la nueva gestión pública son: la desregulación, la reinención del gobierno, la postburocracia, la ética en la gestión pública, la participación, etc. Un criterio de clasificación substantivo sería agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la nueva gestión pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, están los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual; las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan

ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones; las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Corriente Neo-pública

- a) Se deben reforzar los valores públicos de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la Administración Pública.
- b) Se refuerza del concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de la opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto, legitimar políticamente a la Administración Pública.
- c) Reconocimiento de nuevos derechos y garantías a los ciudadanos.
- d) Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o

procedimiento tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalización.

- e) Actuar con principios y valores, como la universalidad e igualdad en los servicios públicos, en contraposición a los de economicismo y gestión.

- f) Control hacia los sectores privados sobre los cuales se han derivado la prestación de servicios públicos. Se debe definir claramente qué ámbitos de la Gestión Pública pueden externalizarse. Se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

Adicionalmente, dentro de las corrientes neopúblicas hay que incluir algunos valores que habría que potenciar al máximo en las organizaciones públicas son (Instituto de Estudios Fiscales, 1997):

- g) La lealtad institucional: exige que la actuación de los empleados públicos se dirija a la atención prioritaria de los fines constitucional y legalmente asignados al servicio público, deben orientar su esfuerzo profesional al servicio público con dedicación y fidelidad.

- h) La integridad, objetividad e independencia: son tres elementos básicos en la actitud del empleado público hacia el exterior y hacia la institución a la que forma parte. Esto significa que deben respetarse en toda su amplitud las incompatibilidades que permiten superar posibles conflictos de intereses. Debe buscarse la proporcionalidad evitando sacrificios desproporcionados en relación con los objetivos alcanzables. Deben evitarse las relaciones profesionales y económicas privadas que estén directamente relacionadas con las actividades desempeñadas como empleados públicos.
- i) La competencia técnico-profesional: preocupación constante por la propia capacitación técnica, imprescindible para el correcto desempeño de las funciones que tenga encomendadas, así como por la calidad de su trabajo. Los empleados públicos deben buscar la eficacia en la utilización de los recursos puestos por la sociedad en manos de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines. De todos modos, la búsqueda de la eficacia no debe conseguirse nunca mediante la vulneración de cualquiera de los otros valores fundamentales.
- j) La confidencialidad: muchos empleados públicos utilizan para su gestión informaciones “calientes” de los ciudadanos o de

determinados programas públicos en fase de gestación que deben mantenerse en la más absoluta confidencialidad y no pueden ser utilizados en beneficio propio o en beneficio de terceros.

Corriente Neo-empresarial

- a) Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- b) Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- c) Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- d) La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- e) Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten

con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

La tabla N°1 muestra en resumen las características principales de los modelos explicados anteriormente.

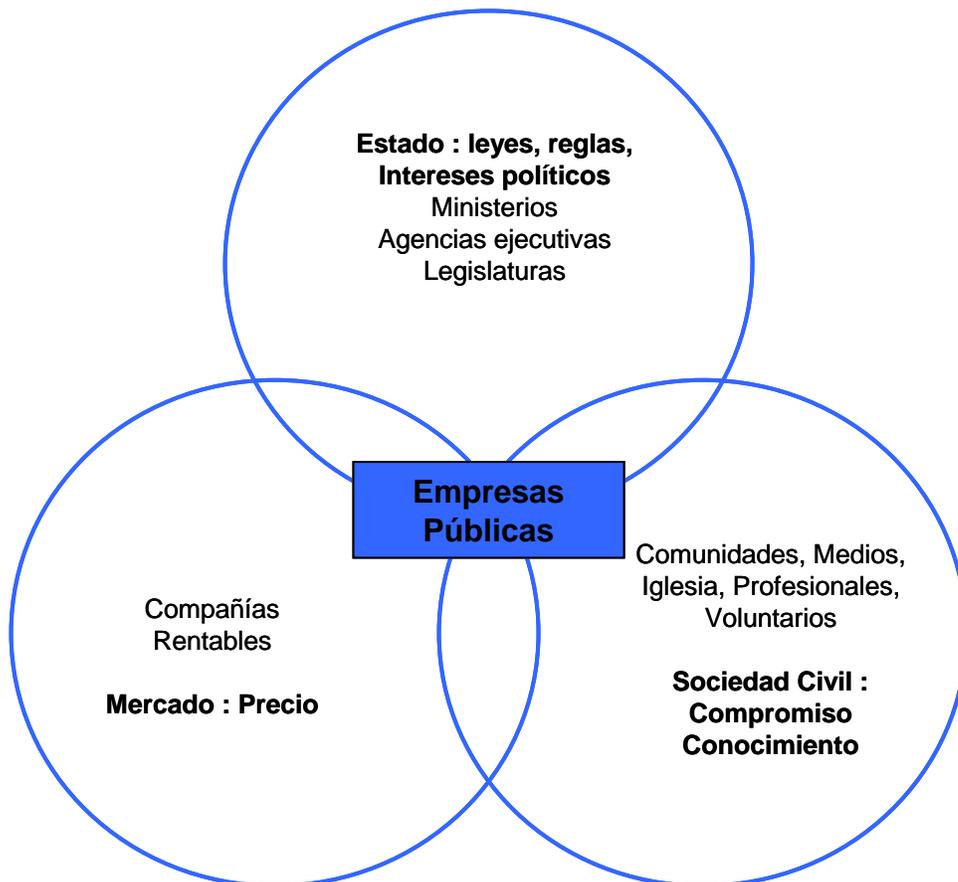
Tabla N° 1. Resumen de los modelos de Nueva Gestión Pública.

MODELO WEBERIANO	MODELO GERENCIAL DEL CLAD	MODELO DE LA OCDE	CORRIENTE NEO-PUBLICA	CORRIENTE NEO-EMPRESARIAL
<ul style="list-style-type: none"> • El carácter legal de las normas y reglamentos. • La formalización de las comunicaciones. • La racionalidad de la división del trabajo. • La impersonalidad en las relaciones. • Jerarquía de autoridad. • Estandarización de rutinas y procedimientos. • Competencia técnica y meritocracia. • Especialización de la administración. • Profesionalización de los funcionarios administradores. • Completa previsibilidad del funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización de la alta burocracia. • La administración pública debe ser transparente. • Los administradores deben ser responsabilizados democráticamente • Descentralización de los servicios públicos. • La administración debe basarse en la desconcentración organizacional. • Control de resultados, por encima de las normas y procedimientos. • Mayor autonomía gerencial. • Orientación hacia el ciudadano-usuario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar un Marco Regulatorio y Legal efectivo para las Empresas del Estado. • El Estado debe actuar como un propietario activo e informado, y establecer una política clara y consistente de propiedad. • El Estado y las Empresas del Estado deben reconocer los derechos de todos los accionistas. • La política de propiedad del Estado debe reconocer totalmente las responsabilidades de las Empresas del Estado hacia el entorno. • Las Empresas del Estado deben tener altos estándares de transparencia. • La Junta Directiva debe tener la autoridad necesaria, la competencia y la objetividad para llevar a cabo su función de guía estratégica, monitoreo y gerencia. Deben actuar con integridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los valores públicos de los empleados públicos: eficacia, eficiencia y ética. • Se refuerza del concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de la opiniones. • Reconocimiento de nuevos derechos y garantías a los ciudadanos. • Satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos. • Principios de universalidad e igualdad en contraposición a los de economicismo y gestión. • Control hacia los sectores privados sobre los cuales se han derivado la prestación de servicios públicos. • Lealtad institucional. • La integridad, objetividad e independencia. • La competencia técnico-profesional. • La confidencialidad. • El respeto a las personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Filosofía de "no remar" sino hacer que los otros "remen". • Administraciones públicas mutando de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios. • Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado. • Eje en la relación Administración Pública-Cliente. • Fragmentación de la Administración Pública en unidades más simples y adaptables a cambios y nuevas necesidades. • Organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público

Modelo de Gestión Pública Propuesto para la Electricidad de Caracas

Una vez estudiados los modelos de Gestión Pública, se puede proceder a la elaboración de una propuesta para La Electricidad de Caracas, tomando los elementos más importantes de cada uno de ellos y aplicándolos a la realidad venezolana y de la empresa.

Gráfico N° 5. Influencias de las Empresas del Estado



El gráfico N°5 muestra las diferentes influencias que tienen las empresas del Estado, por lo que cualquier modelo que se desee presentar debe tenerlas en cuenta.

Tomando como base las características de los modelos de Gestión Pública estudiados, se propone que el modelo a recomendar para La Electricidad de Caracas deberá estar enfocado en siete áreas específicas:

- Diseño de un Plan Estratégico
- Participación de la Sociedad - Búsqueda del Bienestar Social
- Carácter profesional y especializado del aparato administrativo
- Cambio del Paradigma Burocrático
- La Empresa no debe estar politizada – Sustitución del Modelo Clientelar
- Autonomía e Independencia
- Orientación a la Calidad Total

En las secciones siguientes se procederá a explicar cada una de estas premisas, que pueden considerarse como el resumen de las mejores prácticas implantadas en otros países, y que deberían aplicarse paulatinamente en La Electricidad de Caracas.

Diseño de un Plan Estratégico

Como primer paso para la aplicación de un modelo de Gestión Pública, las empresas deben preparar su Plan Estratégico, algunas veces con la asesoría de consultores internacionales. La independencia en la gerencia se debe consolidar a través de contratos de gerencia basados en criterios de desempeño consistentes con el Plan de Negocios aprobado. La Nueva Gerencia en todas las empresas públicas debe a su vez distribuir información sobre los deberes y derechos de los usuarios (OCDE, 1999).

Para mediados de 1998, se colocaron nuevos gerentes en muchas empresas públicas griegas, y se enviaron los planes estratégicos de negocio completos al Gobierno para su aprobación. Entre agosto y octubre de ese año, los planes de negocio para el Servicio Postal Griego (ELTA), la Estación de Televisión Estatal (ERT), el Transporte Urbano de Atenas (OASA) y sus tres subsidiarias, y los Trenes de Grecia (OSE) fueron aprobados (OCDE, 1999).

Para restaurar la viabilidad financiera de la línea aérea bandera griega Olympic Airways (OA), el Estado contrató un nuevo grupo de directores y les encomendó la estructuración de un nuevo plan de negocios. El plan que finalmente fue aprobado por el Parlamento en 1998, estaba basado en el control de los costos laborables y la reducción de costos de mantenimiento.

Para ser capaces de resistir a las presiones competitivas, OA siguió algunas de las recomendaciones de la OCDE (2005). Primero, se vio en la necesidad de enfocarse en su negocio central, y dejar las actividades periféricas a empresas consultoras, logrando incrementar su eficiencia (OCDE, 1999).

La Compañía Nacional de Trenes (OSE) estaba en un estado lamentable debido a la falta de una estrategia clara para el desarrollo de la infraestructura. Una comparación internacional de indicadores de productividad coloca a la OSE operando a la mitad de la eficiencia de los demás miembros de la Unión Europea. Hay muchos empleados en mantenimiento en comparación con operaciones, y muchos empleados en la red subutilizada en el Peloponeso. El plan de negocios se enfocó en reformas para cortar costos y aumentar la demanda. Se ahorraron costos significativos con el cierre de líneas ferroviarias que no tenían mucha demanda, y se enfocaron en las operaciones de la línea principal y el transporte de carga entre Grecia y los Balcanes. Sin embargo, el Gobierno no está considerando disminuir operaciones, y el plan incluye que OSE operará esas líneas como un servicio público obligatorio del cual recibirá un pago para cubrir el costo de esas operaciones (OCDE, 1999).

El sector del transporte urbano en Grecia ha sido dominado ampliamente por la Autoridad de Transporte Urbano de Atenas (OASA). El

nuevo programa de negocios aprobado por en octubre 1998 incluye aumento de las tarifas (OCDE, 1999).

La Electricidad de Caracas debe, de igual forma, establecer su plan estratégico en función del Plan Operativo Anual Nacional 2008 (Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, 2007) y del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013 (2007).

Se desea convertir a Venezuela en una potencia energética mundial. A este respecto, hay que trabajar en paralelo una política de hidrocarburos, y aprovechar las ventajas competitivas que tiene Venezuela en relación con otros países.

Se debe promover la producción de la energía termoeléctrica basada en el aprovechamiento del gas, el cual es un recurso abundante que está siendo sub-utilizado. De igual forma, con la incorporación de los estados Aragua, Miranda y Nueva Esparta, se deben desarrollar proyectos de ampliación y construcción de plantas termoeléctricas, para subsanar las deficiencias de servicio eléctrico que presentan estas zonas. Se debe mejorar la eficiencia en la prestación del servicio.

La empresa, trabajando en función de los intereses de la Corporación Eléctrica Nacional, deberá incentivar y crear las condiciones para el uso de

fuentes de energía alternas, renovables y ambientalmente sostenibles , como lo expresa el POAN 2008 (Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, 2007). De igual forma, debe promover el uso eficiente y racional de la energía eléctrica, introduciendo tecnologías que permitan mayor producción de electricidad por unidad de energía primaria utilizada, mejorando el uso de la red de distribución y comercialización de la energía, establecer precios relativos de las diferentes formas de energía considerando su costo de oportunidad y racionalizando el consumo de energía, mediante campañas concientizadoras, para las cuales debe apoyarse más en el Electrobus.

Participación de la Sociedad - Búsqueda del Bienestar Social

La principal función de las empresas de servicios públicos es llevar los servicios a toda la población del área servida. En particular, los Gobiernos se sustentan en la eficacia y la eficiencia de sus programas sociales, lo cual los legitima y le da confianza al sistema democrático (Boeiro y Estrada, 2003)

La gobernabilidad se encuentra relacionada con dos factores que la sustentan, la legitimidad y la eficacia. Por lo tanto, no depende únicamente de la capacidad que tengan los gobiernos de dar respuesta a las necesidades de la población, también depende de que las demandas sociales se realicen a través de canales establecidos, y ello se logra en la

medida en que los gobiernos sean capaces de imponer su autoridad porque cuentan con la aceptación social de la población. Iglesias Morell (2006), amplía el concepto de legitimidad, en el cual el Estado debe buscar dar acceso a los espacios de poder, lo que implica que junto con la capacidad de participar, debe existir la posibilidad de decidir, no solo de manifestar intereses o plantear demandas, sino de influir en la conformación y manejo del bien común.

Iglesias (2006), también considera que uno de los retos más grandes del Estado moderno es crear vías y espacios que propicien la participación real de la ciudadanía en el ejercicio del poder y, consecuentemente, lograr eficacia en la gestión para la solución de los problemas comunitarios, acercar a la base la toma de decisiones sobre aquellos temas que afectan directamente a la comunidad, y convertir a los vecinos en sujetos de control directo de la gestión, es decir, del poder. Se trata entonces de un proceso de descentralización de las decisiones a favor de los órganos locales, los municipios, y con ello, de acercar el poder a la base, como necesidad ineludible para el logro efectivo de fines estatales con frecuencia reconocidos jurídicamente. Por consiguiente, la descentralización debe estar dirigida a propiciar el poder del pueblo a través de la institucionalización de mecanismos concretos de participación, a fin de que el ejercicio del poder sea realmente un derecho popular.

Por su parte, en su aspecto subjetivo o ideológico, se exige la acción consciente del Estado en la educación del ciudadano sobre su función de autogobierno, lo que presupone la formación de una conciencia política activa que le permita conocer cómo, dónde, por qué y para qué participar (Iglesias, 2006).

Guadarrama (2003) propone que el Estado debe pasar de ser un Estado ejecutor a un Estado cooperativo, que interactúa con una sociedad activa; y este proceso requiere de nuevos sistemas de coordinación. Los nuevos conceptos de coordinación social giran en torno a que en las sociedades modernas existen numerosas áreas organizadas mediante redes, y que la solución a los problemas existentes se basa cada vez más en la coordinación horizontal de políticas. En dichas redes adquieren relevancia la organización y coordinación de actores autónomos para alcanzar un desarrollo conjunto.

Si bien no puede aceptarse la idea de una distribución igualitaria del ingreso, el Estado no puede encogerse en una era caracterizada por la supremacía del consumo. Esto trae a consideración un factor determinante de la sustentabilidad de un proyecto de reformulación estatal: la inequidad social y el déficit de enraizamiento del Estado en la sociedad civil (Rovella et al., 2003).

En este sentido, se puede tomar prestada del inglés el concepto de *accountability* o responsabilización como elemento fundamental para el control social directo sobre la esfera pública estatal, además de principios como la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, etc. Se debe generar una conciencia de defensa de valores colectivos que refuerce la cultura política e integre a la ciudadanía como cuerpo político para el ejercicio del control social, para lo cual se hace relevante la capacidad de autodeterminación en estos ámbitos públicos de interrelación social (Rovella et al., 2003)

En este marco, también cobran significación otros actores tales como ONG's, quienes asumen un rol activo en la definición de objetivos y beneficiarios de las políticas públicas, planificación y desarrollo de las mismas, en tanto canales de acceso institucional, mediando justamente entre Estado y la ciudadanía (Rovella et al., 2003).

El llamado "tercer sector" también juega un papel importante en la democracia participativa o directa. En los tiempos que corren es cada vez mayor la concientización de que la institucionalidad actual reproduce las desigualdades económicas y sociales, incrementando la exclusión en términos de políticas sustantivas, yendo incluso en contra de los intereses de las minorías y erosionando los derechos republicanos.

La participación de los Consejos Comunales en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas aportará un valor añadido en la creación de capital social. En el ámbito de las políticas públicas, la cooperación e interacción entre los distintos grupos favorece el aprendizaje colectivo, por lo que la institucionalización de la participación ciudadana aportaría calidad a las interacciones entre los agentes implicados en el desarrollo de tales políticas, entre los que se incluirían los ciudadanos que expresan necesidades y preferencias (Garde Roca, 2005).

La Electricidad de Caracas, a partir de su nacionalización, se convirtió en una empresa al servicio del Estado y del pueblo, y su objetivo principal, es que todos los habitantes del área servida se conviertan en usuarios, a través de nuevos proyectos eléctricos que permitan la inclusión de aquellas zonas de bajos recursos que no disfrutaban del servicio eléctrico, a fin de mejorar la calidad de vida en esas zonas.

Con la reorganización interna de la empresa, se creó la Gerencia Funcional de Distrito Social, la cual se encarga de las relaciones con las comunidades, en especial las de bajos recursos.

Gráfico N° 6. **Conformación de la Gerencia Operativa de Distrito Social**



Bajo los principios de la Nueva Gerencia Pública, la Gerencia Funcional de Distrito Social (ver gráfico N°6) debe buscar la interacción con los Consejos Comunales, a fin de hacer un levantamiento de las necesidades de cada sector y trabajar en función de una mejora en la calidad de vida de los habitantes de las comunidades. Se deben promover las Mesas de Energía, programa comenzado por PDVSA, en la cual se involucran a los líderes comunitarios con la finalidad de plantear soluciones a los problemas que a menudo se presentan en las comunidades, así como promover las estrategias de ahorro energético, enmarcadas dentro del Plan Operativo

Anual Nacional 2008 y del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.

Actualmente, la Electricidad de Caracas contribuye con las comunidades con la implementación de PDVAL (PDVSA Alimentos), en la cual se ofrecen productos de la canasta básica en las comunidades, así como operativos especiales para los empleados de la empresa.

De igual forma, a raíz de la reorganización del sector eléctrico, en la cual la Electricidad de Caracas está asumiendo la operación del sistema eléctrico en los Estados Aragua, Nueva Esparta y el resto del Estado Miranda, se deben programar reuniones con los Consejos Comunales de dichas regiones, para identificar las posibles fallas de suministro de electricidad que existan en esas zonas, y en conjunto con ellos proponer soluciones.

Adicionalmente, la empresa también debe proporcionar a sus empleados la posibilidad de superarse, y a este respecto se debe destacar la creación de la Universidad Bolivariana de los Trabajadores Jesús Rivero, la cual comenzó operaciones a comienzos de 2008, y cuya principal finalidad es ofrecer a los trabajadores de La Electricidad de Caracas la posibilidad de estudiar una carrera que les ayude a progresar dentro de la empresa.

Mientras la empresa realice una labor social más limpia y visible para el entorno, mejor será la percepción de la comunidad de la misma, y estará aportando a la legitimidad del sistema de gobierno que existe.

A modo de comparación, en países asiáticos como Singapur y Hong Kong se está aplicando la Nueva Gerencia Pública; sin embargo a diferencia de la mayoría de las economías occidentales, el bienestar social no es una prioridad del Estado, básicamente esto se debe a las diferencias culturales entre oriente y occidente (Lee y Haque, 2006).

Carácter profesional y especializado del aparato administrativo

Todos los modelos propuestos anteriormente, desde la burocracia de Weber hasta el modelo de Nueva Gestión Pública propuesto por el CLAD, colocan como uno de sus pilares la profesionalización de la alta burocracia.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998) toma la profesionalización de la alta burocracia como el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática también debe desarrollar capacidades de negociación y responsabilización ante el sistema político, por lo que se debe

diferenciar de la tecnocracia estructurada de los regímenes autoritarios latinoamericanos. Es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia, pero no se debe desligar a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional trae dos lecciones. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por el otro; de igual forma, la burocracia necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en sus regímenes democráticos. Un estudio comparativo realizado en siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos están aumentando sus conocimientos especializado con la responsabilidad política. La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de Reforma Gerencial del Estado. El CLAD (1998) propone la organización de la burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política. Aquí entra de nuevo el concepto de accountability o responsabilización.

La reformulación estatal debe dirigirse hacia la construcción de las capacidades necesarias para que la reforma sea viable. En este sentido, cabe destacar que la Gestión Pública no es solo una cuestión de capacidad

de gestión, sino que inevitablemente se trata de capacidades políticas, las cuales determinarán a su vez las condiciones de gobernabilidad del Estado. Por lo tanto, para lanzar, sostener e implementar una estrategia de reforma se requiere de una autoridad política centralizada que permita establecer un alto nivel de consenso sobre los objetivos y funciones del Estado, y que pueda mantener ese consenso a largo plazo para superar los problemas de temporalidad y darle continuidad a la reforma.

Se requiere además de líderes capacitados, tanto en la cúpula política como en la administrativa, y una considerable capacidad organizacional para planear y llevar adelante los detalles operacionales de la reforma, para responder a las contingencias y asegurar la inclusión de nuevos conocimientos y habilidades en la fuerza de trabajo del sector eléctrico (Rovella et al., 2003).

En Argentina, en el área de la salud, se propuso un modelo profesional, donde se otorgaba a los funcionarios una importante capacidad decisoria, se descentralizan las tareas y se gobierna directamente sobre las estrategias y las operaciones. En otras palabras, es un modelo donde las actividades son claramente definidas, aunque su desempeño queda librado a la discrecionalidad y conocimiento de sus operadores, mientras que al mismo tiempo la forma en que se ejecutará la política se flexibiliza (Rovella et al., 2003).

El Modelo Griego estudiado por la OCDE (1999), también propone la profesionalización de la alta gerencia. La estrategia del Estado hace mucho énfasis en la necesidad de mejorar la gerencia y la eficiencia operativa en las empresas públicas. La decisión de contratar nuevos gerentes con experiencia con ofertas competitivas ciertamente beneficia a esas empresas. Sin embargo, los nuevos gerentes por sí solos no son suficiente si su independencia del Estado y sus directrices ministeriales no son aseguradas.

Actualmente, la Gerencia de La Electricidad de Caracas proviene en su gran mayoría de PDVSA, específicamente de INTEVEP, y de la Universidad Simón Bolívar. Casi todos los antiguos directivos, han salido por diversas razones. Las contrataciones de nuevos gerentes deben hacerse en función de sus capacidades administrativas y liderazgo, así como su visión de futuro para establecer mejoras en el sistema, sin dejar de un lado su compromiso social.

Por otro lado, se debe estructurar un plan de carrera dentro de la empresa (Cardona, 2006) el cual debe contemplar la profesionalización de la alta gerencia, de forma tal que poco a poco se pueda delegar en ellos la toma de decisiones.

Cambio del Paradigma Burocrático

El paradigma burocrático define a la organización en términos de las funciones que se le asignan en la estructura formal y en razón de una estructura racional y jerárquica de autoridad; este modelo adjudica a la organización el papel de instrumento para los fines públicos, concibiéndola como un esquema de posiciones sistemáticas y jerárquicamente ordenadas por esferas de competencia claramente definidas. Desde ese ángulo, la burocracia condensa la racionalización de la institución política como un sistema de reglas establecidas para la organización del poder público; la estructura de la organización se sustenta en el esquema de autoridad legal-racional. La administración burocrática trae consigo varios problemas: la proliferación de normas y reglamentos, el inmovilismo, el desperdicio de recursos; de ese modo, el burocratismo puede ser visto también como sinónimo de la rigidez y control del Estado (Guadarrama,2003).

La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos. La autoridad estatal en Latinoamérica debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilidad (accountability) judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público CLAD (1998).

La Reforma Gerencial modifica las premisas que guiaron a la administración burocrática a lo largo del siglo XX y que ya no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control a posteriori de los resultados, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos. En una investigación realizada por Michael Crozier en 1960 sobre la burocracia francesa, concluyó que mientras más reglamentaciones se creaban, más el poder informal se hacía cargo del sector público, perdiéndose de hecho el control sobre el proceso decisorio, y tornando más irracional el funcionamiento del sistema (CLAD, 1998).

La administración basada en el control a posteriori de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De esta forma, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchos momentos son auto-referidas.

La Nueva Gerencia Pública se explica mediante un cambio en las prioridades que orientan la gestión pública; por encima del cumplimiento de las normas institucionales se ubican metas como la calidad, la productividad y los resultados que valoren los ciudadanos, identificados como usuarios para la prestación de los servicios (Guadarrama, 2003).

El Modelo Gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el Sector Privado, debiendo adecuarse al contexto político en el cual se encuentra inserto el Sector Público, modificando además la forma burocrático-piramidal, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la iniciativa de decisión de los gerentes públicos. Dicha revolución gerencial pública no puede constituir una mecánica traslación de las técnicas y culturas del ámbito privado al sector estatal, ya que en este se deben resolver problemas genuinamente públicos, como el monitoreo entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades de medición y control de resultados, etc (Boiero y Estrada, 2003).

Se debe enfatizar en la necesidad de un Estado renovado y eficaz, equidistante tanto del antiguo Estado Benefactor, sobredimensionado, burocrático, lento y centralizador, como del Estado mínimo y mutilado que proclama el radicalismo neoliberal. Junto a la eficiencia y eficacia deben primar valores de justicia, equidad, responsabilidad social, representatividad, rendición de cuentas, honradez y austeridad en la gestión pública (Morell, 2006).

Las empresas hay que reestructurarlas. Esto significa que hay que eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración se efectúa

una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. La reestructuración debe ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. De igual forma, introducen la reingeniería, aprovechando las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el papeleo innecesario y redundante.

La Nueva Gestión Pública en La Electricidad de Caracas debe estar orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de dicha administración. Este requisito o búsqueda es lógico, ya que su ausencia pone en peligro su legitimidad y estabilidad.

En la medida que las políticas y el servicio de electricidad no sea eficaz, peligra el sistema político. La administración pública tradicional asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica con responsabilidades claramente delimitadas, reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical inspirada en el modelo burocrático, ha ejercido con el tiempo disfunciones cuyos resultados ha sido la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto (Boiero y Estrada, 2003).

Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar sistemas administrativos flexibles. La flexibilidad se considera, desde hace unos años, como una virtud de los sistemas administrativos más modernos que muchos han denominado post-burocráticos (Boiero y Estrada, 2003).

En este sentido, se propone que La Electricidad de Caracas debe desarrollar un programa para reforzar los valores de servidor público y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia, como a la ética en la gestión pública, cambiando el paradigma que existe de que todo organismo público es sinónimo de corrupción; se debe actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión; en este sentido, la OCDE recomienda que las estrategias a utilizar deben tener como objetivo revitalizar valores públicos como la lealtad constitucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confiabilidad, el respeto a las personas, y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una infraestructura de la ética pública.

Anteriormente, La Electricidad de Caracas aprobaba en su presupuesto anual las partidas referentes al aprovisionamiento de material para repuestos, ejecución de mantenimientos, ejecución de proyectos y resolución de averías. A partir de la nacionalización de la empresa, este proceso debe

regirse por la Ley de Licitaciones del año 2001. Esto ha traído un cambio con respecto a la fase privada de la empresa, y debido al desconocimiento por parte del personal de procura, se pueden presentar retrasos en la compra de materiales. Es común en la actualidad, retrasos en la ejecución de proyectos y adquisición de repuestos, lo cual genera disconformidad en los clientes. Esto, se suma a que la empresa arrastra desde su era privada un conjunto de especificaciones técnicas de equipos muy estricta y limitada.

En este sentido, en un primer paso, se propone ampliar el catálogo de equipos aprobados, mediante la realización de pruebas a equipos nacionales e importados. Como segunda acción, se debe considerar la utilización del Acto Motivado, el cual es un instrumento contemplado en la Ley de Licitaciones, y que permite la adjudicación directa de una compra a un fabricante, sin necesidad de convocar a una licitación.

La Empresa no debe estar politizada – Sustitución del Modelo Clientelar

Un funcionario público trabaja para el Estado, no para el Gobierno. Con esto se quiere decir que todos los trabajadores de la empresa deben trabajar en función del bien común, y no trabajar para beneficiar al Gobierno de turno (Barreto, 2005).

Probablemente, el problema más grande que afronta el modelo burocrático, es la existencia de favoritismos y prebendas entre los entes que toman las decisiones y el aparato completo, es decir, debido a que algunos funcionarios tienen funciones en donde se pueden favorecer a terceros, la limpieza y neutralidad de los funcionarios siempre quedará en entredicho.

Debido a estos fenómenos clientelistas, aparecieron los órganos de control y fiscalización como herramientas independientes que pueden hacer las funciones de control y actuar como jueces de las entidades gubernamentales, el funcionamiento de dichos entes hace más transparente el modelo, pero en general la crítica se mantiene debido a que en muchas ocasiones los intereses particulares van en contra de los intereses generales. Produciendo fenómenos que van en detrimento del desarrollo general y favoreciendo el desarrollo de particulares.

La acción democrática y la transparencia resultan entonces los elementos que pueden sostener el modelo en la actualidad, ya que del funcionamiento de los aparatos burocráticos en las sociedades puede depender la decisión de elección de los ciudadanos.

A este respecto, se debe eliminar la creencia de que por ser empresa del Estado, los empleados deben ser sumisos a una ideología política, y se debe respetar la diferencia de criterios y la disidencia. En todo caso, nunca

se deben anteponer los intereses partidistas a los intereses superiores de la empresa, que son llevar calidad de vida a las zonas populares.

No se debe contaminar el sistema gobernable y sus intereses, con los intereses del Gobierno. Sin un armonioso equilibrio de poderes, la efectividad y eficiencia de la Gestión Pública, será afectada por la arbitrariedad y el abuso de poder. De manera que, resulta evidente, la importancia de no contaminar el sistema gobernable y sus intereses, con los intereses del gobierno. Esto alude directamente a la eficiencia de la Gestión Pública y al control del patrimonio público, pues, sin un armonioso equilibrio de poderes, se manifestará tarde o temprano la arbitrariedad y el abuso de poder (Barreto, 2005).

La OCDE (2005), también recomienda que toda empresa del Estado debe actuar de forma independiente a éste.

La empresa griega de aguas servidas en la ciudad de Atenas, EYDAP, fue obligada a proveer agua a las autoridades locales en las vecindades de Atenas, a precios altamente subsidiados, alrededor de un tercio de los otros consumidores, y el agua es suministrada en lotes sin discriminación de un escalamiento de precios de acuerdo con su uso. El resultado es que las autoridades locales son consumidores ineficientes. Es este tipo de

clientelismo el que se debe evitar a toda costa, ya que el Estado debe ser el primer practicante de las políticas que recomienda (OCDE, 1999).

Actualmente La Electricidad de Caracas es una empresa que está politizada, y al depender de PDVSA, cuyo presidente es el Ministro del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, es fácil presumir que todas las decisiones pueden ser tomadas con una base política.

No se debe caer en el juego de coaccionar a los empleados a trabajar por razones políticas, así como de igual forma se debe evitar caer en el clientelismo y los favores.

A este respecto, el Estado debe comportarse como un cliente más, el cual deberá cumplir las mismas normas que debe cumplir cada usuario, y de igual forma buscar el desarrollo de todos los funcionarios, más allá de su ideología política. Lo que se trata, como se ha explicado anteriormente, es de profesionalizar el servicio público y ofrecer a las comunidades soluciones a sus problemas.

En la actualidad, los organismos del Estado están tomando una actitud de no pagar sus facturas de electricidad, con la excusa que ahora las empresas pertenecen al mismo dueño. La política que debe aplicar la empresa es la de convencer a estos organismos que pagando sus facturas

están ayudando en primer lugar a la empresa a invertir en proyectos para mejorar la calidad de vida de las personas, y por otro lado al Estado para financiar las otras obras sociales que lleva a cabo.

Como se explicó anteriormente, este es el modelo clientelar que se debe sustituir, por un modelo de ciudadano-usuario, con los mismos derechos y deberes de los demás consumidores.

Autonomía e Independencia

Todos los modelos de Nueva Gestión Pública esbozados en este capítulo hacen hincapié en que se debe promover la autonomía de la alta gerencia para tomar decisiones. Esto, de alguna forma, se relaciona con el punto anterior.

Cardona (2006) propone la introducción de la flexibilidad, es decir, atribuir más poder discrecional a los gestores de las unidades y los servicios y reducir la fuerza de las reglas formales generales.

Desde esta perspectiva, resulta absolutamente claro, que el sistema gobernable debe ser autónomo e independiente, lo contrario, ser cogobierno y copartícipe es incompatible con la eficacia misma del control, ya que atenderá a una parcialidad y dependencia que lo hace ineludiblemente

cómplice, pues custodiará y defenderá los intereses del gobierno y no los intereses de la nación (Barreto, 2005).

Friedmann (2003), también habla de un gobierno descentralizado, que pasa de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo.

En Singapur y Hong Kong, se le ha dado libertad a los ministerios para gerenciar financieramente y en el manejo de personal, a cambio de grandes cuotas de “accountability” o responsabilización en los resultados (Lee y Haque, 2006).

Yeung (2005) establece que la autonomía gerencial es necesaria para que las empresas del Estado alcancen la eficiencia y sus objetivos comerciales, sin embargo también propone que se deben hacer chequeos periódicos para evitar problemas de responsabilidad. La compañía estatal Kowloon – Canton Railway Corporation (KCRC) tiene gran autonomía en decisiones financieras y transacciones, que están sujetas a auditorías por parte de una firma privada contratada por la corporación. KCRC no recibe subsidios operativos de parte del gobierno. Sin embargo, el gobierno provee otras formas de apoyo financiero, tales como equidad en los nuevos proyectos de vías férreas, incluyendo garantías de pago, eximiendo el pago de dividendos y garantizando el derecho de desarrollar propiedades a lo largo de las vías férreas. La operación diaria de KCRC es básicamente

financiada por las ganancias de los pasajes. KCRC goza de una completa autonomía legal sobre sus tarifas.

La Electricidad de Caracas, en su proceso de nacionalización, fue adquirida por PDVSA, y muchos de sus directivos actuales provienen de esa empresa. El presidente de PDVSA es el mismo Ministro del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, Dr. Rafael Ramírez, por lo que actualmente cualquier decisión tomada en PDVSA, que afecta a La Electricidad de Caracas, es tomada desde la cúpula gubernamental, en función de los intereses del Gobierno, y no en función de los intereses del Estado.

A este respecto, es necesario una reestructuración desde arriba, es decir, principalmente se debe nombrar un presidente de la corporación petrolera que no tenga nexos directos con el Gobierno, en este caso el Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, que tenga autonomía. Luego, el presidente de La Electricidad de Caracas debe tener su propio plan estratégico, eso sí, alineado con el plan estratégico de PDVSA. De igual forma, el ministro debe dejar actuar con independencia a la organización, y en todo caso aplicar controles no politizados en el caso que se vea que la dirección que toma la empresa no está beneficiando a los usuarios.

Por último, se debe promover la descentralización en la toma de decisiones, delegando en los gerentes de la empresa las decisiones importantes.

Orientación a la Calidad Total

Al igual que en la empresa privada, la Calidad Total juega un papel importante dentro de los procesos en la Gestión Pública. Se orienta claramente a considerar los resultados de la empresa como productos y servicios como susceptibles de ser mejorados. Desde el enfoque de calidad adquieren preeminencia la planeación estratégica, el control de los procesos y el trabajo en equipo. De igual forma, se deben aplicar las nociones de Gestión Estratégica y Comportamiento Gerencial, que aluden al papel que tienen los funcionarios públicos para el mejor funcionamiento de las organizaciones (Guadarrama, 2003).

En su evolución contemporánea, el concepto de calidad ha experimentado una transformación desde un enfoque restringido y orientado al control final de los productos y al aseguramiento de los procesos de producción hasta un planteamiento integral que afecta a todos los niveles y áreas de la organización. En otras palabras, si anteriormente la gestión de calidad tenía como parámetros el producto elaborado y el proceso de fabricación, en los últimos años el parámetro de la gestión de calidad total es

la propia organización en su conjunto. En definitiva, la calidad ha evolucionado de una concepción inicialmente tecnocrática y comercial a una concepción democrática y social. Es significativo a este respecto que cada vez se habla menos de calidad, y se emplea más el término excelencia y que incluye la innovación, el estudio de mejores prácticas, la gestión del conocimiento y el desarrollo de los intangibles (Garde Roca, 2005).

Este concepto adoptado por el Sector Público, tomado de forma extensiva, comprende, en consecuencia, una serie de elementos fundamentales de gran amplitud. Si se tiene en cuenta aspectos tales como la orientación a resultados y al usuario, el liderazgo y la coherencia, la gestión por procesos y evidencias, el desarrollo e implicación de las personas, el aprendizaje, la innovación y la mejora continua, el papel de las alianzas y la responsabilidad social, se entiende que el concepto de excelencia sobrepasa claramente el alcance de la idea tradicional de calidad (Garde Roca, 2005).

En el curso de los últimos quince años, los países de la OCDE han abordado programas de modernización de sus administraciones públicas tendentes a la mejora de la eficiencia, al incremento de la orientación al ciudadano y a la reorganización y reestructuración de sus instituciones. Entre los conceptos de gestión más comúnmente aceptados dentro de este marco destaca el de la calidad, utilizándose cada vez más herramientas como las

evaluaciones basadas en los modelos de excelencia, las cartas de servicios y los premios o concursos para fomentar el reconocimiento y el aprendizaje mutuo (Garde Roca, 2005).

Para mejorar la calidad de los servicios que se prestan al ciudadano resulta imprescindible mejorar el rendimiento de las organizaciones que los gestionan y dispensan, ya que los servicios públicos se hacen llegar a los ciudadanos a través de organizaciones y éstos los perciben en su entorno organizacional. Los servicios públicos son tanto las estructuras organizativas, como los procesos de gestión y los productos con los que se instrumentan y materializan los objetivos de las políticas y programas públicos, de tal manera que no resulta adecuado evaluar aisladamente la calidad de los resultados sin tener en cuenta el entorno y el proceso interactivo en el que se produce el servicio (Garde Roca, 2005).

Para poder formular compromisos de calidad hacia el usuario, la organización debe autoanalizarse, saber con qué recursos cuenta, asegurar sus procesos y conocer sus resultados reales versus las expectativas de los usuarios.

La calidad no puede definirse exclusivamente como satisfacción de los usuarios, sino como satisfacción de todos los grupos de interés (Garde Roca, 2005).

En España, tras cinco años de experiencia organizada en prácticas de calidad, como consecuencia del análisis crítico del Plan de Calidad, el Consejo de Ministros aprobó un Real Decreto por el que se regula el sistema o marco general de calidad en el Sector Público, haciendo los programas interoperativos y mutuamente sinérgicos. El enfoque de los programas de calidad, se conciben no como una yuxtaposición de iniciativas más o menos relacionadas, sino como un cuadro en el que los programas recorren todo el ciclo de la gestión. Por otra parte, se determinan las responsabilidades de cada nivel de la Administración Pública. Los programas que componen este marco son, según su secuencia lógica: Análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios, Cartas de Servicios, Quejas y Sugerencias, Evaluación de la Calidad de las Organizaciones, Reconocimiento, y Observatorio de la Calidad. En especial, este último trata de poner en funcionamiento una plataforma que haga posible el análisis periódico y regular de la percepción social sobre los servicios públicos, a fin de proponer iniciativas de mejora (Garde Roca, 2005).

La Electricidad de Caracas actualmente posee varios de los programas antes mencionados, sin embargo no existe una política de calidad estructurada para toda la empresa, sino para cada gerencia en particular. Se deben implementar políticas de calidad total en cada una de las áreas tanto operativas como administrativas de la empresa, realizando revisiones

periódicas con cada unidad, revisando indicadores y estableciendo las relaciones entre cada variable que aporte para la calidad.

Dado que la función de la empresa es suministrar servicio eléctrico, se debe comenzar por el proceso de información al usuario de los requerimientos para contratar el servicio de electricidad, de forma tal que ya desde la primera vez que éste se dirija a una oficina comercial, ya tenga todos los recaudos que se le exigen. De igual forma, para aquellos usuarios industriales, se les debe solicitar las tablas de carga eléctrica para comenzar a realizar los proyectos. Una vez que se hace la contratación, se debe velar porque las órdenes de instalación de servicio se impriman correctamente, a fin de que las cuadrillas puedan programar su trabajo e instalar los medidores.

Una vez hecho esto, se deben planificar las rutas de lectura de medidores, de manera que se establezcan los recorridos óptimos en función de tiempo en la calle. Después se debe velar porque el proceso de facturación se elabore de forma correcta, para proceder con la notificación.

En este sentido, debe realizarse una mejora, ya que la mayoría de las quejas de los usuarios son precisamente por facturas no notificadas, y muchas veces se realizan cortes de servicio por desconocimiento de la facturación y fecha de vencimiento de las mismas. Se debe revisar el

proceso de impresión de facturas, así como las relaciones con las contratistas que se encargan de la notificación de las facturas, estableciendo controles de entrega como lo hacen los bancos con las tarjetas de crédito.

En la medida que las facturas sean entregadas con mayor anticipación, más rápido será el cobro de las mismas, y mejorará el flujo de caja, con lo cual se pueden hacer nuevas inversiones en ampliación de la red, mantenimiento de inventario para repuestos, o en proyectos sociales.

Con la creación de una Gerencia Funcional de Calidad, se puede monitorear cada una de las etapas del ciclo comercial anteriormente descrito, y en colaboración de cada una de las otras Gerencias Funcionales y Operativas, mejorar el producto final, y llegar a la satisfacción de todos los actores involucrados.

Ya analizadas las propuestas, las mismas se pueden resumir en un plan de acción para llevarlas a cabo (ver Tabla N°2).

Tabla N° 2. Modelo de Nueva Gestión Pública propuesto para La Electricidad de Caracas.

ESTRATEGIA PROPUESTA		
• Diseño de un Plan Estratégico		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convertir a Venezuela en una potencia energética mundial. ✓ Aprovechar el gas para promover la producción de energía termoeléctrica. ✓ Desarrollar proyectos de ampliación. ✓ Promover el uso eficiente de electricidad.
• Búsqueda del Bienestar Social		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convertir a todos los habitantes en usuarios. ✓ Interacción con los Consejos Comunales ✓ Incentivar a los empleados a superarse.
• Profesionalización del aparato administrativo		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Profesionalización de la alta burocracia. ✓ Desarrollar capacidades de negociación y responsabilización. ✓ Reducir el clientelismo y la politización.
• Cambio del Paradigma Burocrático		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Control por resultados y no por normas. ✓ Establecimiento de prioridades. ✓ Aumentar la eficiencia y la eficacia. ✓ Reforzar los valores del servidor público. ✓ Buscar métodos simples para el aprovisionamiento.
• La empresa no debe estar politizada		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrategia de cobranza para los organismos públicos. ✓ Eliminación del trato preferencial a los organismos del Estado. ✓ Eliminación de la coerción con fines políticos. ✓ No utilizar la empresa como un arma política.
• Autonomía e independencia		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reestructuración desde arriba. ✓ La Gerencia debe ser independiente de PDVSA. ✓ Se debe cambiar la estructura de PDVSA, donde su Presidente es también el Ministro del Poder Popular para la Energía y el Petróleo.
• Orientación a la Calidad Total		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación de la Gerencia Funcional de Calidad. ✓ Implementar una política de calidad en la empresa como un todo, y no por unidades. ✓ Proporcionar información al usuario sobre los servicios prestados. ✓ Optimizar las rutas de lectura. ✓ Mejoras en la impresión y notificación de las facturas

CAPITULO V : CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

El fenómeno de las nacionalizaciones es un fenómeno cíclico, es decir, cada cierto tiempo los Gobiernos tienden a nacionalizar empresas motivado principalmente a intereses políticos y sociales, más allá de razones estrictamente económicas. Después de cierto tiempo, cuando el Estado no puede con la estructura administrativa y presupuestaria de la empresa, comienza procesos de privatización para que sean empresarios particulares quienes le inyecten capital y desarrollen la empresa hasta niveles de rentabilidad óptimos.

Las nacionalizaciones normalmente tienen lugar en países con gobiernos socialistas, las cuales utilizan las empresas para proporcionar los servicios públicos a la mayor cantidad posible de ciudadanos, persiguiendo siempre el bienestar social.

La globalización acelerada que se ha venido esparciendo ha hecho que aquellas empresas que todavía pertenecen al Estado busquen reinventarse para poder ser competitivas, es por esto que muchas de ellas asumen una visión de mercado dentro de sus cambios más importantes.

La Nueva Gestión Pública persigue la modernización de la Administración Pública, tomando prestados los elementos exitosos de la Administración Privada y adaptándolas a sus propias necesidades.

La Nueva Gestión Pública no contempla la eliminación del Paradigma Burocrático expuesto por Weber, sino que por el contrario propone la creación de un “Nuevo Paradigma Burocrático”, donde las reglas y las normas son llevadas a su mínima expresión, en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y satisfacción del usuario.

Todos los modelos de la Nueva Gestión Pública, desde el antiguo modelo weberiano hasta los más actuales, tienen como común denominador la profesionalización del servicio, es decir, la capacitación de los servidores públicos, que permitan ofrecer a los usuarios respuestas satisfactorias a sus necesidades.

Si bien se habla de distintos “modelos” de Gestión Pública, las reformas propuestas en cada uno de ellos son realmente ajustes, y no son generalizables, sino que se han dado en un número reducido de países, por lo cual no puede hablarse de un modelo unívoco, sino de una corriente de modernización de la Gestión Pública que cada vez se propaga más por el mundo.

La aplicabilidad de las reformas enmarcadas dentro de la Nueva Gestión Pública dependen en gran medida de la cultura de los países en los cuales van a ser aplicadas, es decir, no son las mismas o no serán aplicadas de igual forma en un país asiático, por ejemplo, que en un país europeo o latinoamericano.

Recomendaciones

Las reformas muchas veces tocan muy poco los problemas de la estructura del Estado, y muchas veces se reduce al mejoramiento de ciertos tramos de su funcionamiento. Es importante que los mismos cambios que se proponen en las empresas, sean aplicados en la misma medida o mayor en el Estado, ya que de lo contrario se presentará una disociación y se puede entrar en conflicto. Es importante establecer una comisión de enlace entre La Electricidad de Caracas, PDVSA y el Estado, para establecer la visión del Estado sobre el servicio público. Es importante, de igual forma, que esta visión de Estado no debe incluir aquellos aspectos que tengan relación con los artículos rechazados en el referéndum consultivo del 02 de diciembre de 2007.

Todas las recomendaciones hechas en el presente trabajo deben estar subordinadas al interés colectivo. El Estado no debe dar discursos excesivamente esperanzadores, sino centrarse en las reformas que debe

hacer para lograr una administración eficiente y orientada al bien colectivo. En este sentido, hay que promover la creación y participación de Consejos Comunales, y que efectivamente sus inquietudes sean escuchadas.

De igual forma, es necesario crear canales a la ciudadanía para expresar ideas, reclamos, así como de ofrecer servicios que les simplifiquen los trámites tanto de solicitud de electricidad como de pago. Se recomienda la creación de alternativas de pago, tales como domiciliación de pagos y la promoción de la tarjeta PLATA (ya en funcionamiento).

Es imprescindible, antes de hacer cualquier reforma, hacer un listado de las prioridades, para luego encontrar los puntos de partida que vinculen la reforma de la administración con la realidad social y económica del país.

Se debe promover la capacitación del personal de la empresa, bajo la significación del servidor público, más allá de la política. Las empresas y sus empleados trabajan para el Estado, y no para el gobierno de turno. Actualmente La Electricidad de Caracas está desarrollando el programa “Tú Haces la Diferencia”, dictado por una consultora externa, en el cual se entrena y se refuerzan las nociones del servidor público. Este programa debe ser extensivo a todas las personas que laboran en la empresa, tanto personal fijo como contratado, administrativo y operativo.

Debe haber una continuidad y en las políticas a seguir en la empresa, más allá de si hay o no un cambio de gobierno. Los cambios deben aplicarse en función de las necesidades del país y del pueblo, y no en función de las necesidades del gobierno. No se debe hacer una purga política, tal como ocurrió en el año 2003 en PDVSA.

BIBLIOGRAFIA

Libros

1. Hernández Grisanti, Arturo (1986). Significación histórica de la Nacionalización de Petróleo. Ministerio de Energía y Minas, p. 1-19.

Artículos

1. Abbott, Malcolm (2006). The Performance of an Electricity Utility: The Case of The State Electricity Comisión of Victoria, 1925-93. Australian Economic History Review, Vol.46, (1), 23-44. [\(ir a\)](#)
2. Armas, Celestino (1975). Nacionalización en Democracia. Nueva Sociedad, Nº21, noviembre – diciembre, p. 65-70. [\(ir a\)](#)
3. Backhaus, Jürgen G, (1987). Privatization and Nationalization: A suggested Approach. Conferencia dada en el Institute for Advanced Studies, Vienna, 9 de marzo 1987. [\(ir a\)](#)
4. Barreto Fernández, Yelitza Thailin (2005). Planificación y Control de la Gestión Pública. Resumen de la ponencia presentada en el IX Simposio Nacional de Ciencia Política. Colegio de Abogados del Estado Carabobo. [\(ir a\)](#)

5. Barzelay, Michael (2001). La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros). Reforma y Democracia, N°19. [\(ir a\)](#)
6. Barzelay, Michael y Gallego, Raquel (2006). From “New Institutionalism” to “Institucional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 19, (4), 531-557. [\(ir a\)](#)
7. Betancourt García, María Carolina (2004). Reporte del Sector Eléctrico de Venezuela. [\(ir a\)](#)
8. Boiero, Marta y Estrada, Gabriela, (2003). Reforma del Estado: Transición hacia un Nuevo Modelo de Gestión Pública. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003. [\(ir a\)](#)
9. Bundred, Steve (2006). The Future of Regulation in the Public Sector. Public Money & Management, June 2006. [\(ir a\)](#)

10. Cardona Peretó, Francisco (2006). Tendencias en la gestión de la Función Pública. Países Unión Europea y OCDE. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). [\(ir a\)](#)
11. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. [\(ir a\)](#)
12. Ebert, Werner y Noll, Werner, (1999). Annals of Public and Cooperative Economics, Vol.70, (3), 477-499. [\(ir a\)](#)
13. Ericsson, Magnus, (2006). Statistics and Development: Private versus State Ownership. Minerals & Energy, Vol21, (2), 4-7. [\(ir a\)](#)
14. Fernández, Elena, Fernández, Isabel, Jiménez, Sonia y Salvador, Javier (2006). Administración electrónica en España en la gestión del agua. El caso del Sistema Español de Información sobre el Agua. El Profesional de la Información, Vol.15, (2), 99-113.
15. Foster, Christopher, (1994). Rival explanations of Public Ownership, its failure and privatization. Public Administration, Vol.72, 489-503. [\(ir a\)](#)
16. Friedmann, Reinhard (2003). La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los Cambios que Vienen. Hacia un Sector Público

Inteligente y en Constante Aprendizaje. Documentos de Facultad.
Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

[\(ir a\)](#)

17. Fuqian, Fang (2006). Are Public Enterprises Inefficient? Chinese Education and Society, Vol. 39, (5), 83-90. [\(ir a\)](#)
18. Garde Roca, Juan Antonio, (2005). Nueva Gerencia Pública: Evaluación, Calidad e Innovación. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 octubre 2005. [\(ir a\)](#)
19. Guadarrama Sánchez, Gloria (2003). Gerencia Pública y Política Social en Latinoamérica. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. IV, (13), 127-162. [\(ir a\)](#)
20. Haque, M. Shamsul (2007). Revisiting the New Public Management. Public Administration Review. [\(ir a\)](#)
21. Iglesias Morell, Antonio (2006). Legitimidad, eficacia y participación: La Gestión Pública en procesos de cambio. Universidad de La Habana. [\(ir a\)](#)

22. Instituto de Estudios Fiscales (1997). Valores de Responsabilidad Pública. Módulo de Formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
23. Kwoka, John E. (2005). The comparative advantage of public ownership: evidence from U.S. electric utilities. Canadian Journal of Economics, Vol. 38, (2), 622-640. [\(ir a\)](#)
24. Lapsley, Irvine (2001). The Changing Public Sector: From Transition to Transformation. The European Accounting Review, Vol 10, (3), 501-504. [\(ir a\)](#)
25. Lee, Eliza W. Y. y Haque, M. Shamsul (2006). The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 19, (4), 605-626. [\(ir a\)](#)
26. López, Andrea (sin fecha). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N°68. [\(ir a\)](#)

27. Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo (2007). Resolución No. 190, Creación regiones operativas, para el ejercicio de la actividad de distribución de potencia y energía eléctrica. [\(ir a\)](#)
28. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (2007). Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional y los Planes Operativos Anuales Institucionales, correspondientes al ejercicio fiscal 2008. [\(ir a\)](#)
29. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (2007). Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013. [\(ir a\)](#)
30. Morales, Oscar Alberto (2006). Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía. Departamento de Investigación, Facultad de Odontología. [\(ir a\)](#)
31. Moyado Estrada, Francisco, (2002). Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11, octubre 2002. [\(ir a\)](#)

32. Noblet, Andrew, Rodwell, John y McWilliams, John (2006). Organizational change in the public sector: Augmenting the demand control model to predict employee outcomes under New Public Management. *Work & Stress*, Vol. 20, (4), 335-352.
33. OCDE (1999). Reforming the Public Enterprise Sector. OCDE Economic Surveys: Greece, feb. 1999, Supplement 2. [\(ir a\)](#)
34. Ramió Matas, Carles (2000). Externalización de Servicios Públicos y Corrientes Neoempresariales: Los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24-27, octubre 2000.
35. Rovella, Alicia Susana, Vaisman, Silvio Luis y Adduci, Romina Andrea, (2003). Hacia un cambio en el modelo de gestión pública en Argentina: La problemática sanitaria. *Revista Gaceta Laboral*, Vol.9, (2), 191-208. [\(ir a\)](#)
36. Singh, Amita (2003). Questioning the New Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 63, (1), 116-119. [\(ir a\)](#)

37. Tomasic, Roman y Rong Fu, Jenny Jian, (2006). Government-owned Companies and Corporate Governance in Australia and China: Beyond Fragmented Governance. *Corporate Ownership & Control*, Vol.3, (4), 123-131. [\(ir a\)](#)
38. Walters, Kenneth D. y Monsen, Joseph, (1983). Nationalization trends in European industry. *The McKinsey Quarterly*, 51-69. [\(ir a\)](#)
39. Ward, Barbara, (1946). Europe debates Nationalization. *Foreign Affairs*, 44-58. [\(ir a\)](#)
40. Wiseman, Jack, (1991). Nationalization and Privatisation. *Economic Affairs*, abril 1991, 27-31. [\(ir a\)](#)
41. Yeung, Rikkie L. K. (2005). Public Enterprise Governance. *KCR Corporation and its Governance Controversies. Public Management Review*, Vol. 7, (4) [\(ir a\)](#)

Consultas a internet

1. CADAFE (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.cadafe.com.ve>

2. CALIFE (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.calife.com.ve>
3. EBSCO (2007-2008). Consultado periódicamente entre noviembre 2007 y marzo 2008 en la World Wide Web <http://www.ebscohost.com>
4. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico OCDE (2007-2008). Consultado entre noviembre 2007 y marzo 2008 en la World Wide Web <http://www.oecd.org>
5. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (2007-2008). Consultado entre noviembre 2007 y marzo 2008 en la World Wide Web <http://www.clad.org.ve>
6. Electrificación del Caroní EDELCA (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.edelca.com>
7. ELEVAl (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.eleval.com>
8. ENELBAR (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.enelbar.com.ve>

9. ENELVEN (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.enelven.com.ve>

10. Jáuregui, Alejandro (2001). Teoría Administrativa. Consultado el 25 de marzo de 2008 en la World Wide Web <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/15/modeloburocr%C3%A1tico.htm>

11. La Electricidad de Caracas (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.laedc.com.ve>

12. Martínez, Ibsen (2007). Nationalizations: A Latin American Story. Consultado el 18 de noviembre de 2007 en la World Wide Web <http://www.econolib.org/LIBRARY/Columns/y2007/Martinezredistribucion.html>

13. OCDE (1999). Principios de Gerencia Corporativa. Consultado el 15 de diciembre de 2007 en la World Wide Web <http://www.oecd.org>

14. OCDE (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Consultado el 15 de diciembre de 2007 en la World Wide Web <http://www.oecd.org>

15. SENECA (2008). Consultado el 15 de enero de 2008 en la World Wide Web <http://www.seneca.com.ve>

16. Trelles Araujo, Gustavo (si fecha). Burocracia. Consultado el 25 de marzo de 2008 en la World Wide Web <http://www.monografias.com/trabajos12/burocra/burocra.shtml>

ANEXOS

C.A. LA ELECTRICIDAD DE CARACAS Y COMPAÑÍAS FILIALES**ESTADOS CONSOLIDADOS DE RESULTADOS****POR LOS PERÍODOS DE NUEVE MESES TERMINADOS EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007 Y****EN BOLÍVARES CONSTANTES DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007****(En millones de bolívares, excepto cifras de utilidad neta por acción y ADS)**

	2007	(Reestructurado) 2006
INGRESOS EN OPERACIONES		
Ventas de energía	1.087.591	1.268.354
Servicios prestados	45.149	45.716
Otros ingresos operativos	16.441	4.460
	1.149.181	1.318.530
GASTOS EN OPERACIONES		
Generación y compra de energía	296.287	290.270
Transmisión y distribución	219.731	180.146
Depreciación y amortización	343.225	359.370
Generales y administrativos	206.640	203.422
	1.065.883	1.033.208
UTILIDAD EN OPERACIONES	83.298	285.322
OTROS INGRESOS (EGRESOS) - NETO	23.427	3.042
BENEFICIO INTEGRAL DE FINANCIAMIENTO - NETO	26.411	36.286
	49.838	39.328
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS, INTERESES MINORITARIOS Y PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL EN COMPAÑÍA AFILIADA	133.136	324.650
PROVISIÓN PARA IMPUESTOS	(40.195)	(122.854)
UTILIDAD ANTES DE INTERESES MINORITARIOS Y PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL EN COMPAÑÍA AFILIADA	92.941	201.796
INTERESES MINORITARIOS	(789)	(758)
UTILIDAD ANTES DE PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL EN COMPAÑÍA AFILIADA	92.152	201.038
PARTICIPACIÓN PATRIMONIAL EN COMPAÑÍA AFILIADA	-	426
UTILIDAD NETA	92.152	201.464
UTILIDAD NETA POR ACCIÓN	27,99	63,4
PROMEDIO PONDERADO DE ACCIONES EN CIRCULACIÓN	3.292.214.078	3.175.950.816
UTILIDAD NETA POR ADS	1.400	3.170

C.A. LA ELECTRICIDAD DE CARACAS Y COMPAÑÍAS FILIALES
ESTADOS CONSOLIDADOS DE FLUJOS DE EFECTIVO
POR LOS PERÍODOS TERMINADOS EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007 Y 2006
EN BOLÍVARES CONSTANTES DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007
(En millones de bolívares)

	2007	(Reestructurado) 2006
ACTIVIDADES OPERACIONALES:		
Utilidad neta	92.152	201.464
Ajustes para conciliar la utilidad neta con el efectivo provisto por las actividades operacionales:		
Resultado monetario del ejercicio (REME)	(22.110)	(76.840)
Resultado por traducción monetaria	(1.167)	(2.027)
Intereses minoritarios	789	758
Depreciación y amortización	343.225	359.370
Amortización de costos financieros diferidos	1.595	1.595
Provisión para pasivos laborales	181.135	72.024
Impuesto sobre la renta diferido	(64.063)	3.694
Participación patrimonial en compañía afiliada	-	(548)
Cambios en activos y pasivos operacionales		
Disminución (aumento) en:		
Cuentas por cobrar - neto	90.378	(44.736)
Inventarios - neto	(12.883)	(28.692)
Gastos pagados por anticipado	(12.199)	2.818
Otros activos y cargos diferidos	(58.995)	(33.420)
Aumento (disminución) en:		
Cuentas por pagar y otros pasivos circulantes	(26.733)	120.723
Pagos de pasivos laborales	(52.730)	(67.365)
Otros pasivos	(13.076)	(1.282)
Resultado monetario neto en actividades operacionales	24.013	(1.850)
Efectivo neto provisto por las actividades operacionales	469.331	505.686
ACTIVIDADES DE INVERSIÓN:		
Compras de propiedades, plantas y equipos	(189.230)	(77.968)
Venta - retiros de propiedades, plantas y equipos	1.337	9.002
(Aumento) Disminución de inversiones	(17)	9.208
Resultado monetario neto en actividades de inversión	(2.489)	-
Efectivo neto usado por las actividades de inversión	(190.399)	(59.758)
ACTIVIDADES DE FINANCIAMIENTO:		
Deuda total - neto	(155.660)	(325.013)
Pago de dividendos en efectivo	(276.679)	(321.842)
Resultado monetario neto en actividades de financiamiento	72.497	123.860
Efectivo neto usado en las actividades de financiamiento	(359.842)	(522.995)
EFECTO DE INFLACIÓN SOBRE EL EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO		
	(71.911)	(44.326)
(DISMINUCIÓN) AUMENTO NETO EN EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO		
	(152.821)	(121.393)
EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO AL INICIO DEL AÑO	454.739	501.308
EFECTIVO Y EQUIVALENTES DE EFECTIVO AL FINAL DEL AÑO	301.918	379.915
INFORMACIÓN SUPLEMENTARIA		
Pagos realizados en el año por:		
Intereses	62.501	67.395
Impuestos	64.236	32.362

C.A. LA ELECTRICIDAD DE CARACAS Y COMPAÑÍAS FILIALES

BALANCES GENERALES CONSOLIDADOS, 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007 Y 2006

EN BOLÍVARES CONSTANTES DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007

(En millones de bolívares)

	2007	(Reestructurado) 2006
ACTIVO		
ACTIVO CIRCULANTE:		
Efectivo y equivalentes de efectivo	301.918	379.915
Cuentas por cobrar - neto	214.671	282.114
Inventarios - neto	105.649	117.363
Gastos pagados por anticipado	22.168	16.833
Impuesto sobre la renta diferido	77.417	45.534
Total activo circulante	721.823	841.759
PROPIEDADES, PLANTAS Y EQUIPOS - NETO	4.529.587	4.684.182
INVERSIONES	25.355	16.500
CUENTAS POR COBRAR A LARGO PLAZO	126.841	118.433
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DIFERIDO	67.416	29.893
OTROS ACTIVOS Y CARGOS DIFERIDOS	118.007	132.842
TOTAL	5.589.029	5.823.609
PASIVO, INTERESES MINORITARIOS Y PATRIMONIO		
PASIVO CIRCULANTE:		
Deuda a corto plazo	11.771	36.653
Cuentas por pagar	211.472	295.222
Otros pasivos circulantes	252.314	251.144
Total pasivo circulante	475.557	583.019
DEUDA A LARGO PLAZO	570.536	663.475
PASIVOS LABORALES	230.824	143.954
OTROS PASIVOS	109.528	124.222
Total pasivo	1.386.445	1.514.670
INTERESES MINORITARIOS	4.071	3.426
PATRIMONIO		
Capital social actualizado (equivalente al capital social nominal de Bs. 329.221)	3.183.324	3.183.324
Superávit pagado	494.878	494.878
Superávit por fusión	56.893	56.893
Utilidades retenidas:		
No distribuidas	149.513	254.893
Reserva legal	319.143	319.143
Total utilidades retenidas	468.656	574.036
Resultado acumulado por traducción monetaria	(5.238)	(3.618)
Total patrimonio	4.198.513	4.305.513
TOTAL	5.589.029	5.823.609