

# Democratización



Año 6, Número 32

Juan Miguel Matheus: El cambio político en Venezuela apunta a dos tareas en paralelo: alcanzar la democracia y reconstruir las capacidades del Estado

**Isabella Sanfuentes**

Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela

**Deisy Hernández Sánchez**

Del sueño democrático al fantasma del autoritarismo: La crisis política del sur del continente

**Sebastián Horesok**

Venezuela y el siglo de la democracia

**Jesús Piñero**

Estructura de poder y cambio político en regímenes autoritarios: ¿sobre qué bases desarrollar una estrategia para Venezuela?

**Jorge Lazo Cividanes**

# Democratización

Diciembre 2024

Año 6, Número 32

Juan Miguel Matheus: El cambio político en Venezuela apunta a dos tareas en paralelo: alcanzar la democracia y reconstruir las capacidades del Estado

Isabella Sanfuentes

Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela

Deisy Hernández Sánchez

Del sueño democrático al fantasma del autoritarismo: La crisis política del sur del continente

Sebastián Horesok

Venezuela y el siglo de la democracia

Jesús Piñero

Estructura de poder y cambio político en regímenes autoritarios: ¿sobre qué bases desarrollar una estrategia para Venezuela?

Jorge Lazo Ciudadanes

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

# Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela

Deisy Hernández Sánchez

Aproximación teórica-conceptual

## **Innovación en la Gestión Pública**

La innovación en la administración pública se refiere a la aplicación intencional y efectiva de nuevos enfoques, tecnologías y procesos para mejorar la eficiencia, la transparencia, la participación ciudadana y la calidad del servicio gubernamental. Esto incluye implementar soluciones innovadoras y de vanguardia para mejorar la gestión de recursos públicos, mejorar la toma de decisiones basada en datos, mejorar la colaboración entre agencias gubernamentales y buscar continuamente formas más efectivas de satisfacer las necesidades y demandas de las personas. La innovación en la administración pública es esencial para modernizar y fortalecer la gobernanza, garantizando así un gobierno más responsable y orientado a los ciudadanos<sup>1</sup>. Complementado la definición, el CLAD destaca que la innovación tiene un carácter elástico

---

1 Juan Carlos Pomaquero Yuquilema, Jonathan Dennis Segura Márquez, Luis Eduardo Bonifaz Nieto, Geovanna Alexandra Robalino Romero. *Innovación en la gestión pública y open government*. Polo del Conocimiento, Edición N° 85, Vol. 8, N° 9, pp. 1219-1233.

y está en permanente actualización<sup>2</sup>. En el caso de la gestión pública podría definirse como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos. De esta definición puede desprenderse que el concepto de innovación va cambiando en función de los retos de cada momento temporal. La innovación es un término muy amplio que puede referirse a distintos términos en la gestión pública, ya sea en los aspectos, técnicos, administrativos, estructurales u organizacionales, tiene como finalidad plantear soluciones que mejoren las situaciones actuales brindando mejores prácticas.

Por su parte, P. Windrum<sup>3</sup>, señala que los tipos de innovación en el sector público se pueden abordar desde las siguientes perspectivas: Innovación en los servicios: la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente; Innovación en la prestación de servicios: alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios públicos; Innovación administrativa y de organización: cambios en las estructuras organizativas, en las prácticas de gestión y en las rutinas; Innovación conceptual: desarrollo de nuevos puntos de vista o enfoques y el cuestionamiento

---

2 CLAD, “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 78, noviembre 2020, pp. 237-265, ISSN 1315-2378.

3 Windrum, P., “Innovation and Entrepreneurship in Public Services”. En: Álvaro Ramírez Alujas, *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre 2010, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Ciudad de México.

de los supuestos existentes; Política de innovación: cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento, e Innovación sistémica: nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

De igual forma, Álvaro Ramírez cita a Mulgan y Albury<sup>4</sup>, quienes aportan otra categorización que hace referencia a tres niveles posibles de innovación en el sector público:

- **Innovación incremental:** Aquí encontramos innovaciones que son cambios menores en servicios o procesos existentes. Son fundamentales para lograr mejoras en el sector público porque fomentan cambios pequeños pero permanentes en la prestación de servicios, apoyan su adaptación a las necesidades individuales y locales y proporcionan un mejor equilibrio entre calidad y costo de prestación.
- **Innovación radical:** menos comunes son las innovaciones que implican el desarrollo de nuevos servicios o la introducción de formas radicalmente nuevas de hacer las cosas en términos de procesos organizativos o de prestación de servicios a los ciudadanos. Este tipo de innovaciones no necesariamente cambian la dinámica general del sector, pero representan mejoras significativas en la productividad y las capacidades que una organización pública debe modular y responder a las expectativas de los usuarios del servicio.

---

4 Geoff Mulgan, David Albury, *Innovation in the public sector*. En: Álvaro Ramírez Alujas, *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre 2010, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Ciudad de México.

- Innovaciones sistémicas o transformacionales: tienden a ser raras y pocas en número porque este tipo de innovaciones, a menudo impulsadas por nuevas tecnologías, dan como resultado nuevas estructuras de fuerza laboral y nuevas formas y tipos de organización, transformando industrias enteras y cambiando dramáticamente las relaciones. - relaciones organizacionales y desempeño general. Estas innovaciones suelen tardar décadas en materializar plenamente sus efectos porque requieren cambios fundamentales en el entorno organizacional, social y cultural. La innovación sistémica también puede estar impulsada por cambios de mentalidad, paradigma o nuevas políticas.

No se puede dejar de mencionar el estudio realizado por Borins<sup>5</sup>, que señala cinco patrones o “pilares” a partir de proyectos e iniciativas innovadoras exitosas:

- Enfoque de sistemas: Se destaca la importancia de comprender y aplicar la innovación considerando las interconexiones con otras organizaciones, promoviendo la coordinación y soluciones integradas centradas en servicios.
- Tecnologías de la información y comunicación (TICs): Se resalta el papel catalizador de las TICs en la prestación de servicios públicos más eficaces.

---

5 Borins, Sandford, *Innovation as Narrative*. En Álvaro Ramírez Alujas, *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre 2010, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Ciudad de México.

- Mejora de procesos: Se menciona la necesidad de innovaciones que hagan los procesos del sector público más rápidos, amigables y accesibles.
- Participación del sector privado y sociedad civil: Se enfatiza la importancia de la colaboración con el sector privado, el voluntariado y la sociedad civil para alcanzar fines públicos, mediante la competencia, asociaciones y la participación activa de los usuarios.
- Empoderamiento de comunidades, ciudadanos y funcionarios públicos: Se destaca la consulta y participación de las comunidades y ciudadanos en la mejora de servicios públicos, así como el estímulo al empoderamiento de los funcionarios públicos para asumir riesgos e impulsar acciones innovadoras.

## Gobernanza en la Gestión Pública

Como lo señala Conejero<sup>6</sup> la palabra gobernanza (*governance*) irrumpió con significativa presencia en la década de los ochenta, ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquellas vinculadas al fomento del desarrollo económico, como el Banco Mundial. A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir más allá de la política y del ámbito público, una nueva forma de gobernar o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centrali-

---

6 Enrique Conejero Paz, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández de Elche, 2005.

zado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los noventa y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos. De igual forma señala, el concepto nos trasmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los Estados-nación en los últimos treinta años.

De todas formas, hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales, y que trasmite las siguientes ideas:

1. *La interdependencia entre las organizaciones.* La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, que incorpora a los actores no estatales, y en donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez más borrosa.
2. *Las interacciones contínuas entre los miembros de la red de políticas públicas,* que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
3. *Las interacciones basadas en la confianza,* con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.
4. *Un grado significativo de autonomía del Estado,* del que la autoorganización es seña de identidad. No obstante, aunque el Estado no ocupe una posición central en la red

puede fomentarla y conducirla de una manera diferente (*steering*)<sup>7</sup>.

Cada premisa se articula con el enfoque de Peters y Filgueiras<sup>8</sup>, quienes indican que la buena gobernanza requiere el desempeño de los gobiernos de acuerdo con estándares valóricos globales, incluyendo la eficacia, la equidad y la imparcialidad. El contexto de América Latina, las reformas de la gobernanza se utilizan como herramientas para legitimar a los gobiernos y obtener el apoyo político de los ciudadanos. Y tienden a concluir que el concepto de buena gobernanza se relaciona con las diferentes prácticas de gobernar a través de la adopción de estándares valóricos globales, pero su implementación y desarrollo varían según la región y su contexto. América Latina ha pasado por diferentes oleadas que han conllevado a la integración de estándares de mercado, la coordinación de actores sociales en redes y la reconstrucción del aparato administrativo del Estado, entre otros desafíos, pero al final del día ha sido clave la participación ciudadana para impulsar el proceso de innovación en la administración pública y las políticas.

La gobernanza promueve un modelo de Estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas<sup>9</sup>. La gobernanza da cuenta de la emergencia y consolidación de un

---

7 Enrique Conejero Paz, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández de Elche, 2005.

8 B. Guy Peters, Fernando Filgueiras, "Introduction: Looking for Governance: Latin America Governance Reforms and Challenges", *International Journal of Public Administration*, 45:4, 299-307, DOI: 10.1080/01900692.2021.2020905

9 Enrique Conejero Paz, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández de Elche, 2005.

paradigma sobre el ejercicio de gobierno con base en la preeminencia de escenarios de configuración de los procesos de toma de decisiones, en los cuales se asumen nuevas responsabilidades por parte de todos los actores involucrados para intervenir de manera interdependiente en los asuntos públicos, a partir del reconocimiento de saberes, intereses, recursos y capacidades de cada uno de ellos.

Finalmente, es clave tener en cuenta los pilares básicos de la gobernanza donde la participación social activa y la concertación política son elementos fundamentales para la toma de decisiones estratégicas y la resolución de conflictos en la sociedad. Se enfatiza la responsabilidad de los actores políticos en rendir cuentas a la sociedad y en garantizar la transparencia en la gestión de políticas públicas. De igual forma, la integración entre el Estado y la sociedad civil como clave para establecer alianzas efectivas y una nueva forma de gobernanza. Se aboga por un Estado de derecho que garantice el cumplimiento de la ley y el respeto a las políticas gubernamentales, a través de la modernización de los poderes del Estado. Por último, un marco regulatorio claro que defina las reglas de juego entre el Estado y el sector privado, promoviendo la productividad de las empresas y la innovación en los sectores productivos<sup>10</sup>.

---

10 Edgar Ortegón Quiñones, Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá. Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, Organización del Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá – Instituto de Estudios Latinoamericanos, Serie Ciencia y Tecnología N° 168, 2008.

## Gestión Pública en Venezuela

Los escritos de Pérez<sup>11</sup>, Cejas<sup>12</sup> y González<sup>13</sup>, permiten describir el contexto histórico, de Venezuela el cual ha tenido numerosos cambios políticos y económicos que han impactado directamente en el sector público. Desde la llegada al poder del fallecido presidente Hugo Chávez en 1999, el país ha experimentado una profunda polarización política y social, que ha afectado a todas las instituciones del Estado. La implementación de políticas económicas y sociales basadas en el socialismo del siglo XXI ha generado controversia y ha generado divisiones en la sociedad venezolana.

El sector público venezolano se puede caracterizar, por un lado, la crisis económica y la hiperinflación han debilitado las instituciones del Estado y han generado un deterioro en la calidad de vida de la población. La falta de transparencia: dificultad para acceder a la información pública. Seguidamente, la corrupción ha debilitado la confianza en las instituciones públicas. Existe un componente estructural vinculado con la debilidad institucional la cual se traduce por la frágil capacidad institucional para implementar políticas públicas de manera efectiva, y la centralización del poder, la concentración de poder en el gobierno nacional. Este proceso ha implicado la supremacía del poder ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, lo que ha debilitado los contrapesos institucionales y ha limitado la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial. El impacto de esta concentración de poder en el

---

11 Pérez, J. "Transparencia y rendición de cuentas en el sector público venezolano", *Revista de Administración Pública*, 25(3), 2021, pp. 78-94.

12 Cejas, D. "El legado de Chávez en la política latinoamericana". *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 15 (2), 2020, pp. 45-61.

13 González, M. "La crisis económica en Venezuela: causas y consecuencias". *CEPAL Review*, 109, 2019, pp. 89-102.

gobierno nacional en el sector público venezolano ha sido significativo. Por un lado, ha permitido al gobierno implementar políticas públicas de manera rápida y eficiente, especialmente en áreas como la educación, la salud y la vivienda. Sin embargo, por otro lado, ha generado un clima de polarización política y social, en el que se ha limitado el espacio para la participación democrática.

## **Reimaginar la gestión pública en Venezuela: la teoría y el contexto**

Reimaginar la gestión pública en Venezuela implica repensar el papel del Estado, fortalecer las instituciones democráticas y promover la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. En este sentido, es fundamental involucrar a la sociedad civil, los actores políticos y los expertos en políticas públicas en el diseño e implementación de reformas que permitan mejorar la calidad de vida de los venezolanos.

De la teoría al contexto permite identificar las siguientes categorías:

**Innovación y Gestión Pública:** la implementación de estrategias innovadoras puede contribuir a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la administración pública. Por otro lado, existen oportunidades para impulsar reformas que fortalezcan el sector público venezolano. La incorporación de tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública, la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas son aspectos clave que podrían mejorar la eficiencia y la transparencia en las instituciones del Estado.

**Gobernanza y Gestión Pública:** Una buena gobernanza es esencial para crear un entorno propicio para la innovación en la gestión pública en Venezuela. Un gobierno efectivo y transparente puede generar confianza en las instituciones públicas y fomentar la participación ciudadana. Es esencial considerar la necesidad de un diálogo político entre el gobierno y la oposición para encontrar soluciones consensuadas a los problemas del país. La reconstrucción de las instituciones del Estado, la promoción de la participación ciudadana y la implementación de políticas de desarrollo sostenible son aspectos clave que podrían contribuir a mejorar la calidad de vida de los venezolanos. De acuerdo a Jiménez<sup>14</sup> la asociación público - privada como (...) un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Estas asociaciones deben cumplir tres condiciones:

- 1) participación privada al menos en el financiamiento y en la gestión de los proyectos,
- 2) efectiva transferencia del riesgo y
- 3) relación contractual de largo plazo.

La gobernanza busca potenciar el relacionamiento entre actores públicos y privados, los grupos de interés, la sociedad civil organizada y los ciudadanos, con el objeto de generar sinergias para una mejor comprensión y elección de medidas, que

---

14 Adriana Jiménez, "Asociaciones público-privadas: una oportunidad de mejora para el sector público". *Debates IESA*. Volumen XXV, N° 3, Julio-septiembre, 2020.

permitan atender y resolver los grandes problemas sociales que afectan el ejercicio pleno de los derechos humanos. En esa línea, la gestión pública constituye el medio esencial para la implementación de políticas públicas y, la gobernanza el marco idóneo para orientar mejores decisiones públicas.

Al final del día, la innovación y la gobernanza son elementos esenciales para reimaginar la gestión pública en Venezuela. Los actores clave deben enfocarse en identificar estrategias que permitan al país adoptar prácticas innovadoras y fortalecer la gobernanza en su administración pública. La inclusión de nuevas tecnologías, la participación ciudadana y la promoción de la transparencia son medidas clave para fortalecer las instituciones del Estado y mejorar la calidad de vida de los venezolanos. Es fundamental impulsar un diálogo político y buscar consensos que permitan superar la crisis actual y sentar las bases para un futuro más próspero y democrático en Venezuela.

## **Autores**

Juan Miguel Matheus

Es abogado egresado de la Universidad Monteávila (Mención Suma Cum Laude, 2004), fue *Visiting Scholar* en George Washington University (2009-2010) y en Georgetown University (2010-2011). Obtuvo el título de Doctor en Derecho Parlamentario por la Universidad de Navarra (2011) y fue merecedor del Premio Extraordinario a la mejor tesis del año. Es Presidente Fundador de la Asociación Civil *FORMA* y autor de numerosos títulos, entre los que destacan: *Ganar la República Civil* y *La disciplina de grupo*.

Isabella Sanfuentes

Politóloga de la Universidad Central de Venezuela. Tesista de la Maestría en Estudios Políticos y de Gobierno de la UNIMET. Coordinadora de Proyectos e Investigación del Instituto *FORMA*.

Deisy Hernández Sánchez

Licenciada en Ciencias Políticas Administrativas, mención Administración Pública por la Universidad de Central de Venezuela. Es Magíster en Seguridad y Defensa por el Instituto de Altos Estudios de Seguridad y Defensa (IAEDEN), Magister en Gerencia de Personal por Instituto Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales (IUPFAN). Ha laborado tanto en el sector público y privado vinculados con petróleo, petroquímica, farmacéutico y consultoría.

Sebastián Horesok.

Politólogo de la UCV. Secretario General de la FCU, UCV, período 2022-2023. Juvenil Nacional de formación del partido *Primero Justicia* período 2020-2022. Coordinador de la revista *Democratización* del instituto *FORMA*.

Jesús Piñero

Es historiador y periodista por la Universidad Central de Venezuela, donde también es profesor de la Escuela de Comunicación Social. Es autor de: *Miradas reversas: 15 historiadores cuentan su historia*, *Canaima de carne y huesos* y compilador de *Venezuela: documentos para su estudio (1498-1999)*. Ganó el Premio de Historia Rafael María Baralt 2021-2022 por su investigación *José Rafael Pocaterra, periodista en Nueva York. La oposición a Juan Vicente Gómez desde el exilio (1922-1923)*. Colabora habitualmente en varios medios venezolanos.

Jorge Lazo Cividanes

Politólogo y profesor universitario. En 2006 obtuvo un doctorado en ciencia política en la Universidad de Salamanca. Previamente completo una maestría en la Universidad Simón Bolívar (2000) y una licenciatura en la Universidad Central de Venezuela (1997). Entre 2007 y 2010 realizó una pasantía postdoctoral en la Universidad de Quebec en Montreal y ha dado clases en varias universidades canadienses. Actualmente enseña en la Universidad de Ottawa y se especializa en el análisis comparado de la política latinoamericana, el populismo, la ideología, la violencia política y las transiciones democráticas.