REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

EVALUACION DEL *OUTSOURCING* COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION ACUATICA VENEZOLANA

Tesis Doctoral presentada como requisito para optar al Grado Académico de Doctor en Estudios del Desarrollo

Autor: Guillermo Alvarez Arráiz

Tutor: Carlos Pittaluga

Caracas, junio de 2005

APROBACION DEL TUTOR

En mi carácter de tutor de la Tesis Doctoral elaborada por el ciudadano Guillermo Alvarez Arráiz, para optar al Grado Académico de Doctor en Estudios del Desarrollo, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación y evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En Caracas, a los 01 días del mes de junio de 2005.

_____

C. de I.: _____

EVALUACION DEL *OUTSOURCING* COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION ACUATICA VENEZOLANA

Por: Guillermo Alvarez Arráiz

Tesis Doctoral aprobada para optar al Grado Académico de Doctor en Estudios del Desarrollo, en nombre del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), a los ____ días del mes de _____, de _____, por el siguiente Jurado.

_____ _____

_____

DEDICATORIA

RECONOCIMIENTO

INDICE GENERAL

APROBACION DEL TUTOR **ii**

DEDICATORIA **iv**

RECONOCIMIENTO **v**

INDICE GENERAL **vi**

LISTA DE CUADROS..... xii

LISTA DE FIGURAS..... xiii

RESUMEN **xiv**

INTRODUCCION **1**

CAPITULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACION **9**

Planteamiento del Problema 9

Objetivos 21

Objetivo General 21

Objetivos Específicos 21

Justificación de la Investigación 22

CAPITULO II: FUNDAMENTOS GENERALES **38**

Antecedentes 38

Bases Teóricas Generales 45

Outsourcing y Capital Social 53

Subcontratación y Empleo..... 57

CAPITULO III: METODOLOGIA GENERAL DEL ESTUDIO **62**

Modalidad de Investigación..... 62

Hipótesis 66

Procedimientos de Investigación 69

Técnicas de Recopilación de Información 70

Técnicas de Análisis 70

CAPITULO IV: LA ADMINISTRACION ACUATICA EN VENEZUELA 73

Introducción 73

Aproximación Referencial y Teórica 75

Antecedentes 75

La Administración Acuática en el Marco de la Teoría del Proceso Administrativo y el Aseguramiento de la Calidad 85

Aproximación Descriptiva 91

Caracterización del Sistema Acuático Nacional 91

Caracterización de la Administración Acuática Nacional 97

Epílogo 133

CAPITULO V: LA ADMINISTRACION PUBLICA EN VENEZUELA: UN CONTEXTO PARA EXPLICAR LAS RAZONES DE SU INEFICIENCIA 136

El Proceso Sociopolítico 136

La Cultura Organizacional 163

Rasgos Estructurales de la Administración Pública 175

CAPITULO VI: APROXIMACION A UN MARCO ANALITICO PARA LA ADMINISTRACION ACUATICA 177

La Centralización: Un Carácter Inherente al Estado Moderno 177

Estado Moderno y Administración Pública: Evolución y Perspectivas 179

Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 183

Modelos de Administración Pública 189

Una Visión Ortodoxa de la Administración Pública 190

Una Visión Liberal de la Administración Pública 192

Una Visión Empresarial de la Administración Pública 194

La Administración Pública en Venezuela 198

La Administración Acuática Venezolana 199

Modelos de Estado de Bienestar: Aproximación a un Marco Analítico para la Administración Acuática 203

CAPITULO VII: LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACION: EL *OUTSOURCING* 214

Introducción 214

Conceptos Básicos 218

La Externalización de Funciones o Servicios Organizacionales 220

Flexibilización Laboral y Desregulación 226

Externalización (O*utsourcing*) en la Administración Pública 235

Gestión Privada de los Servicios Públicos 236

Casos de Externalización en Venezuela 245

Caso CANTV 248

Caso PDVSA (INTESA) 260

Epílogo 270

CAPITULO VIII: ESTADO DEL ARTE EN ADMINISTRACION ACUATICA 278

Introducción 278

Semejanzas y Diferencias Generales de las Administraciones Acuáticas 281

Transporte Marítimo (General) 284

Transporte Marítimo vs. Construcción Naval 285

Transporte Marítimo vs. Puertos y Terminales 285

Transporte Marítimo vs. Hidrovías 287

Transporte Marítimo vs. Pesca 287

La Administración Acuática en Suecia 288

La Administración Acuática en Estados Unidos 291

La Administración Acuática en Alemania 293

La Administración Acuática en España 294

La Administración Acuática en Venezuela 297

CAPITULO IX: EXTERNALIZACION DE LA ADMINISTRACION ACUATICA EN VENEZUELA 301

Un Modelo para la Externalización de la Administración Acuática en Venezuela 301

Auditorías de Externalización 314

Contratos y Marco Regulatorio del *Outsourcing* 319

Contexto 319

Contratos y Evaluación 323

Outsourcing y Concesión 328

Outsourcing y Franquicia 331

Marco Regulatorio 335

CAPITULO X: IMPACTOS DEL *OUTSOURCING* EN EL INEA 336

Introducción 336

Contextualización 339

Cultura Organizacional 343

Características de la Cultura Organizacional 344

Valores Organizacionales 346

Cultura y Cambio Organizacional 347

Proceso de Cambio Planeado 349

Capital Intelectual 352

Delegación de Autoridad y Régimen de Responsabilidad 353

Delegación de Autoridad 353

Régimen de Responsabilidad 355

Posibles Impactos del *Outsourcing* en el INEA 356

Posibles Impactos en la Cultura Organizacional 356

Posibles Impactos en la Descapitalización Intelectual 360

Posibles Impactos en el Régimen de Responsabilidad relativo a la Delegación de Autoridad 361

Epílogo 362

CAPITULO XI: FUNCIONES MEDULARES DEL INEA EXTERNALIZABLES 371

Selección de las Funciones del INEA 371

Proceso: Sistema de Comunicaciones 373

Benchmarking del Proceso Medular Específico Seleccionado 385

Externalización de Servicios en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) 397

CAPITULO XII: EVALUACION ECONOMICO-SOCIAL DEL *OUTSOURCING* DE UNA FUNCION MEDULAR DEL INEA 401

Introducción 401

La Evaluación 404

Evaluación Ecónomico-Social 406

Factores de Costos y Beneficios del Proceso Medular Específico Seleccionado 420

Políticas/Metas Económico-Sociales que debe Respetarse 420

Premisas del Análisis 423

Alternativa de Prestación Directa del Servicio 428

Alternativa de Outsourcing del Servicio 431

Análisis de Beneficio-Costo de las Alternativas 434

Estimaciones Necesarias para el Análisis 434

Alternativa de Prestación Directa del Servicio 437

Alternativa de Outsourcing *del Servicio* 442

Resultados de la Evaluación Económico-Social 447

CONCLUSIONES **451**

Outsourcing y Teoría 451

Outsourcing y Especialización 453

Outsourcing y Trabajo 454

Outsourcing y Administración Pública 458

Outsourcing y Eficiencia 462

Outsourcing y Administración Acuática 464

RECOMENDACIONES **469**

Outsourcing y Función Pública 469

Outsourcing y Auditoría 479

Outsourcing y Cambio Organizacional 480

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES **484**

ANEXOS **508**

ANEXO A. MATRIZ DE LAS ADMINISTRACIONES MARITIMAS A-1

ANEXO B. GUIA DE ENTREVISTA AL PERSONAL DEL INEA B-1

ANEXO C. PRESUPUESTO DE GASTOS DE INVERSION Y FUNCIONAMIENTO.....C-1

ANEXO D. GLOSARIO.....D-1

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Formas de Subcontratar 222

Cuadro 2. Costos de INTESA..... 263

Cuadro 3. Resoluciones de la OMI sobre SMSSM..... 381

Cuadro 4. Flotas Mercantes según Pabellón de Matrícula al 31/12/2002 390

Cuadro 5. Año de Ingreso a la OMI de los Estados seleccionados 391

Cuadro 6. Estatus de las Convenciones de la OMI en los Estados seleccionados 392

Cuadro 7. *Benchmarking* del Proceso Sistemas de Comunicaciones (SMSSM) 394

Cuadro 8. Criterios y Preguntas de Ejemplo para la Evaluación 416

Cuadro 9. Modelos y Técnicas de la Evaluación..... 421

Cuadro 10. Cálculo del Costo de Oportunidad del Capital Social para ambas Alternativas (bolívares) 436

Cuadro 11. Cálculo del Costo de Oportunidad del Capital Privado para ambas Alternativas (bolívares)..... 437

Cuadro 12. Análisis de Beneficio-Costo de la Alternativa de Prestación Directa del Servicio (bolívares)..... 439

Cuadro 13. Análisis de Beneficio-Costo de la Alternativa de *Outsourcing* del Servicio (bolívares)..... 444

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Desglose del Estado Rector 10

Figura 2. Entes del Sistema Acuático Nacional 91

Figura 3. Sector de Marina Mercante – Diagrama de Interrelaciones Económicas 96

Figura 4. Métodos de Privatización 243

Figura 5. Estatus de las Convenciones de la OMI en los Estados seleccionados 393

Figura 6. Diferencia de Beneficios a Costos Económicos y Sociales (Beneficio Neto) de las Alternativas de Decisión 448

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO

EVALUACION DEL *OUTSOURCING* COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION ACUATICA VENEZOLANA

Autor: Guillermo Alvarez Arráiz
Tutor: Carlos Pittaluga
Año: 2005

RESUMEN

En esta investigación se busca determinar, desde las perspectivas organizacional, socioeconómica y sociopolítica, la factibilidad de instrumentar un amplio y sistemático programa de *outsourcing* en la Administración Acuática venezolana. Ello como alternativa para el mejoramiento estratégico de su desempeño, habida cuenta de la reciente centralización de funciones de la Administración Acuática en el nuevo Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), que anteriormente se encontraban dispersas en diversas instancias de la Administración Pública; a raíz de lo cual el INEA está conduciendo un esfuerzo a fondo de reingeniería, siendo así propicio el momento para el planteamiento de novedosas estrategias como el *outsourcing*. El estudio consiste en una evaluación de costos y beneficios, tanto económicos como sociales, con dos alternativas o cursos de acción posibles en la organización objeto de investigación: a) recurrir al *outsourcing* (alternativa sugerida), vs. b) seguir operando como hasta ahora (alternativa de control). Pero aparejado a esta evaluación comparativa, se aborda la dimensión sociopolítica del asunto bajo consideración. Los resultados obtenidos para el caso del Sistema de Comunicaciones del INEA revelan que el *outsourcing* no es *per se* más ventajoso, sino que la ineficiencia y baja calidad de la prestación directa lo hacen más ventajoso. Por lo tanto, en igualdad de condiciones, si el Estado presta el servicio con estándares adecuados de eficiencia y calidad, entonces la prestación directa es más ventajosa para la sociedad, dado que arroja más beneficios que costos, considerando la economía en su conjunto. En tal sentido, lo que habría que buscar no sería externalizar la administración pública, sino primero intentar mejorar u optimizar la eficiencia y calidad de la misma.

INTRODUCCION

En el marco de la política de reducción del gasto, la Administración Pública en Venezuela intenta, donde ello es posible, operar bajo esquemas de autogestión financiera, obteniendo recursos económicos propios. De igual manera, desde hace tiempo se viene emprendiendo esfuerzos de mejoramiento organizacional, a fin de lograr una disminución de la estructura de costos y el incremento paralelo de la eficiencia de la organización pública.

Sin embargo, los intentos para mejorar la eficiencia, los cuales han consistido básicamente en la reducción de la nómina interna y la instrumentación de varias modalidades de subcontratación externa convencional con proveedores privados, no han generado los resultados que de ellos se esperaba.

Frente a esta situación existe una estrategia, con frecuencia instrumentada como parte de esfuerzos de reingeniería, que la Administración Pública venezolana ha considerado en el caso de empresas del sector público, como Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), pero no así en los organismos de la administración pública como tal. Se trata del llamado *outsourcing*, una estrategia organizacional que consiste en subcontratar la gestión y operación integrales de una o varias funciones de la organización a una empresa externa que se convierte así en un socio colaborador de la propia organización.

El propósito de esta investigación es determinar, desde las perspectivas organizacional, socioeconómica y sociopolítica, la factibilidad de instrumentar un amplio y sistemático programa de *outsourcing* en la Administración Acuática venezolana; ello como alternativa para el mejoramiento estratégico de su desempeño, habida cuenta de la reciente centralización de funciones de la

Administración Acuática en el nuevo Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), que anteriormente se encontraban dispersas en diversas instancias de la Administración Pública; a raíz de lo cual el INEA está conduciendo un esfuerzo a fondo de reingeniería de procesos, siendo así propicio el momento para el planteamiento de novedosas estrategias como el *outsourcing*.

A tal fin, se procede a estimar los costos y beneficios, tanto económicos como sociales, vinculados a ambas alternativas de decisión (*outsourcing* vs. proseguir como hasta ahora, es decir, gestionando y operando directamente con recursos propios, tanto humanos como materiales, la totalidad de las funciones organizacionales), mediante el cálculo de la Relación Costo-Beneficio o Razón Beneficio/Costo, donde tanto los costos como los beneficios se estiman tomando en consideración las dimensiones tanto económicas como sociales, ya que se trata de funciones públicas a cargo del Estado. Y, por ello mismo, la evaluación contempla también las implicaciones sociopolíticas de la sociedad venezolana para la viabilidad de la alternativa para el ejercicio de la función pública que se plantea.

Partiendo de lo general hacia lo particular, el trabajo comienza con una descripción de la Administración Acuática en Venezuela, sus características estructurales y funcionales, destacándose particularmente las deficiencias y limitaciones que la misma presenta en el desempeño de sus diferentes funciones. De acuerdo a los resultados obtenidos, se ha constatado que la Administración Acuática comparte con el resto de la Administración Pública importantes ineficiencias organizacionales, caracterizadas por el incumplimiento de metas programáticas, la lentitud administrativa y operacional, el deterioro de equipos e infraestructura, la ineficiencia y/o desmotivación del personal, entre otros; todo lo cual se traduce en una insatisfacción generalizada de los

administrados.

Hecho lo anterior, la tesis doctoral prosigue con una discusión en profundidad del proceso sociopolítico que ha caracterizado la evolución de la Administración Pública venezolana en general, y específicamente de la Administración Acuática, en busca de comprender el origen y características de su ineficiencia. Entre los factores que a tal efecto han sido estudiados, cabe destacar el modelo de Estado de Bienestar que caracteriza a la administración pública en el país, el cual es más bien mixto o híbrido, en proceso de transición. Sin embargo, hay otros factores sociopolíticos que ha sido oportuno resaltar como explicaciones generales de la ineficiencia de la Administración Pública en general, y específicamente de la Administración Acuática.

Siempre dentro de una perspectiva teórica de la administración pública, y con miras a ir asomando una posible solución o alternativa para mejorar su desempeño en Venezuela, específicamente de la Administración Acuática, se introduce acto seguido una discusión acerca de la llamada Nueva Gerencia Pública, con especial énfasis en las estrategias de innovación gerencial y la privatización. Con el objeto de aportar sustentación en los hechos a esa discusión teórica, se procede también a exponer algunos casos de privatizaciones a nivel nacional e internacional, destacando sus resultados y el modelo de desarrollo dentro del cual se enmarcan los mismos, extrapolando de ellos los hallazgos a favor y en contra de dicho modelo de desarrollo. De esta discusión se deriva como conclusión principal que la privatización, cuando se enmarca dentro del modelo neoliberal de desarrollo económico, constituye un mecanismo perverso que deriva en mayores perjuicios para la sociedad. Sin embargo, no necesariamente toda privatización tiene por qué ser negativa, sobre todo cuando se utiliza desde un modelo de desarrollo donde el Estado conserva su rol regulador de la sociedad.

Esa última conclusión da pie para acometer luego el estudio en profundidad del *outsourcing* como estrategia alternativa a la privatización y cuyas características le convierten en una opción importante para transformar la manera como el Estado viene desempeñando sus diferentes procesos, tanto de apoyo como medulares. Se discute en este punto la posibilidad teórica de externalizar en la administración pública funciones medulares de la misma, a diferencia de las empresas privadas, en las que el *outsourcing* de procesos medulares es inviable por el contexto competitivo en el cual se insertan. No obstante, queda claro que hay funciones medulares de la administración pública que tampoco pueden factiblemente darse en *outsourcing*, debido a razones de seguridad y defensa. Se expone asimismo algunos estudios de caso de *outsourcing* en la administración pública, tanto a nivel nacional como internacional. Haciendo honor al criterio científico, se ha abordado tanto los aspectos positivos, como los aspectos negativos, del *outsourcing* como estrategia para mejorar el desempeño de la administración pública en general, y acuática en particular. De acuerdo a los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que en buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente, ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. El principal escollo al que se enfrenta la externalización en la administración pública venezolana en general, y específicamente en la administración acuática, a la luz de todo lo investigado, es cómo instrumentar una gestión eficaz de supervisión, control y evaluación de los *outsourcers* del sector privado en quienes se delega la gestión y operación de los servicios públicos.

Siendo claro, desde una perspectiva teórica y con base en la evidencia general de aplicación del *outsourcing* en las administraciones públicas, que el mismo puede constituir una buena estrategia para el mejoramiento de su desempeño, no obstante ha resultado preciso concluir que ello únicamente

es posible si dicha estrategia se instrumenta de una determinada manera, principalmente tomando en cuenta la supervisión y control del *outsourcer* por parte de la Administración.

Habiendo discutido acerca de su factibilidad teórica, se procede seguidamente a presentar los resultados del estudio comparativo de diferentes administraciones acuáticas en relación con la utilización por parte de las mismas de la estrategia de *outsourcing*. De los resultados obtenidos, se desprende a este respecto que, a modo de propuesta o modelo para gestionar la administración acuática en Venezuela, podría instrumentarse con éxito el *outsourcing*, a través del modelo mixto continental, como el imperante en Alemania, externalizando en empresas, corporaciones, asociaciones, gremios, cuerpos y/o cooperativas las diferentes funciones de servicio público (operacionales) vinculadas a las actividades acuáticas y, al mismo tiempo, externalizando en organizaciones profesionales de prestigio internacional la misión de supervisar, controlar y evaluar el desempeño de los diferentes *outsourcers* en los que se delegue la prestación de los servicios públicos acuáticos. De esta manera, la administración acuática venezolana puede beneficiarse de los valores éticos de las instituciones de prestigio mundial para transferirlos al control social interno y, por otro lado, la auditoría de clase mundial obliga al auditado a mejorar sus procesos y prácticas para satisfacer los elevados estándares de desempeño que se le imponen en el proceso de evaluación.

Lo interesante de este modelo para la administración acuática venezolana es que armoniza la globalización con el desarrollo humano del país, los hace compatibles, logra aprovechar o capitalizar las ventajas de la globalización (facilidad de contratación de proveedores de clase mundial) para garantizar la eficacia de la supervisión, control y evaluación (mediante el mecanis-

mo de la auditoría y certificación) de los *outsourcers* de la función pública y, en consecuencia, constituye una alternativa viable para incorporar los valores neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en un estado de tradición europeo-familiar, el cual puede así factiblemente transicionar hacia un modelo continental de estado de bienestar con posibilidades de éxito.

Así formulada la propuesta central de la tesis doctoral, la misma prosigue con la discusión de los aspectos legales y operativos. Al respecto, se discute las diferentes normas y disposiciones legales que inciden en el *outsourcing* de la función pública en Venezuela, concluyéndose que no existen impedimentos legales para su instrumentación. Así mismo, se explora algunos mecanismos operativos, particularmente en la búsqueda de contrarrestar el riesgo de corrupción y la dependencia respecto del *outsourcer*. Para ello se plantea diversificar esos riesgos mediante la contratación de varios *outsourcers*, y no uno sólo, así como la instrumentación de un conjunto detallado de especificaciones de contrato, de manera similar a como se hace en la modalidad de franquicias. Se discute igualmente acerca de algunos posibles mecanismos de supervisión y control cruzado del *outsourcer*. En este punto también cabe plantear la posibilidad de utilizar las modalidades de economía social contempladas en la Constitución, principalmente las asociaciones cooperativas, para que sean éstas las que asuman el rol de *outsourcers* de las funciones de la administración pública, específicamente de la acuática.

Finaliza la tesis doctoral con el análisis detallado de las funciones de la Administración Acuática en Venezuela, específicamente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) y la selección de un proceso medular específico con el cual se hizo el análisis de beneficio-costo: Sistema de Comunicaciones.

De acuerdo a los resultados de ese estudio, cabe concluir que la alternativa más acertada para la operación del servicio de Sistema de Comunicaciones del proceso medular de Operaciones de la Administración Acuática es el *outsourcing*, pues favorece en mayor medida el logro de las siguientes políticas/metas económico-sociales: (a) Maximización de la disponibilidad de recursos presupuestarios; (b) Maximización de la disponibilidad de divisas; (c) Maximización del ahorro y la inversión; (d) Maximización del producto interno bruto; (e) Maximización de la capacidad de consumo de la economía; (f) Minimización de los precios de los bienes y servicios; (g) Maximización del empleo; (h) Redistribución de la riqueza; (i) Minimización de la intervención del Estado en los mercados competitivos no monopólicos; (j) Modernización tecnológica y actualización de activos; (k) Minimización de la dependencia tecnológica; (l) Maximización de la eficiencia, la productividad y la calidad; (m) Minimización de la vulnerabilidad estratégica del Estado.

La complejidad social del problema está contemplada en aspectos tales como la maximización del empleo, la redistribución de la riqueza y la minimización de los precios de los bienes y servicios. Se considera que con el logro de esas metas es posible mantener bajo límites de control el riesgo de rechazo laboral y político hacia el *outsourcing*.

Por otra parte, se trabajó con la economía en sentido amplio (complejo) y no en sentido restringido (simple), al incluir aspectos como la maximización del ahorro, la inversión y el producto interno bruto. De igual manera, se abarcó aspectos sutiles, pero de gran importancia, como la dependencia tecnológica, la modernización y actualización de activos, la eficiencia, la productividad y la calidad.

Finalmente, se contempla un aspecto muy importante, como es la minimización de la vulnerabilidad estratégica del Estado, que busca reflejar la

necesaria cautela que hay que tener en cuanto a la eventual pérdida de control por parte del Estado sobre la función o funciones dadas en *outsourcing* y su vulnerabilidad frente a los eventuales *outsourcers*.

Culmina la tesis doctoral con los resultados cuantitativos del análisis de beneficio-costo, así como las conclusiones y recomendaciones de todo el trabajo.

CAPITULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACION

Planteamiento del Problema

El Sector Acuático Nacional abarca una multiplicidad de funciones y entes, tanto públicos como privados, de cuya interacción se materializa una de las actividades más importantes para la economía y la seguridad de la Nación, como es el transporte acuático, tanto de cabotaje como internacional. Se ha calculado que alrededor del 95% de todo el comercio internacional de Venezuela se transporta, en ambas direcciones, por vía acuática.

En torno a la industria del transporte acuático giran muchas actividades conexas, tales como seguros, suministro de insumos diversos, servicios portuarios, diques y astilleros, formación náutica, entre otras.

Debido a su enorme complejidad e importancia, el sector acuático nacional ha abarcado un relevante grupo de entes adscritos a la Administración Pública, cuya finalidad ha sido regular el funcionamiento del Sistema Acuático Nacional. Hasta hace poco, antes de la reciente creación del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), las funciones de la Administración Acuática estaban dispersas en una multiplicidad de entes gubernamentales diferentes, según se ilustra en la Figura 1.

Hasta el año de 1998 todas las funciones inherentes a la Administración Acuática estaban dispersas entre esos diferentes entes, lo cual trajo como consecuencia una serie de problemas y deficiencias, como el inadecuado

ejercicio del debido control por parte del Estado Rector de Puerto, la insuficiente realización de las debidas inspecciones a las diferentes actividades del sector, la falta de una planificación capaz de apoyar genuinamente el desarrollo del sector acuático, demoras en la realización de múltiples trámites, falta de coordinación e ineficiencia en general.

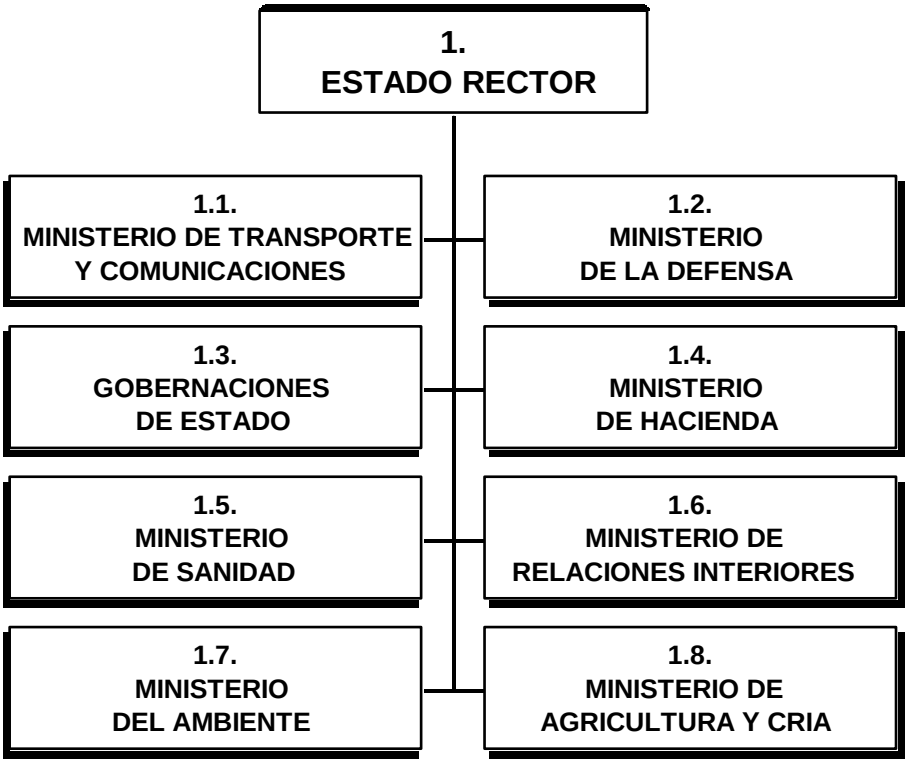


***Figura 1*. Desglose del Estado Rector**

Fuente: tomado de Ricci (1996), p. 88.

Un importante paso en dirección a la solución de esa problemática fue la promulgación de la reforma de la Ley de Navegación en 1998, mediante la cual todas las funciones correspondientes a la Autoridad Marítima se atribuyeron expresamente a las Capitanías de Puerto. Sin embargo, siendo típica-

mente entes descentralizados de función eminentemente ejecutoria u operativa, la asignación del rol de Autoridad Marítima a las Capitanías de Puerto en Venezuela, sin indicación del ente o entes que habrían, a su vez, de mantener o ejercer dicho rol de manera central, constituyó una grave deficiencia de la reforma parcial de la Ley de Navegación de 1998.

Mucho mejor concebida, sin lugar a dudas, ha sido la nueva Ley General de Marinas y Actividades Conexas de 2001 (LGMAC), la cual, en muchos aspectos, incorpora en Venezuela el modelo de Gestión Acuática que en la década pasada se instrumentó en España; derogando, entre otras, la anterior Ley de Navegación.

A grandes rasgos, la reorganización de la Administración Acuática Nacional emula el modelo instrumentado en la década de los 90 para la Marina Civil en España, al igual que comparte similitudes con la Administración Acuática en la Argentina. La centralización de funciones y actividades en un único ente gubernamental responsable en el nivel nacional también es compatible con el modelo utilizado en los Estados Unidos de Norteamérica, a través del *US Coast Guard.*

Las funciones que anteriormente en Venezuela estaban dispersas, tales como los planes de contingencia, las actividades de búsqueda y salvamento, el control por el Estado Rector del Puerto, la supervisión de las empresas navieras y otros actores del sistema acuático nacional, como las instituciones de formación náutica y los puertos, entre otras muchas, ahora se encuentran centralizadas en un único ente que ejerce la Administración Acuática Nacional, como es el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA); todo ello adecuadamente regulado por la nueva Ley General de Marinas y Actividades Conexas, así como la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y la Ley General de Puertos, entre otras.

En tal sentido, puede decirse que Venezuela ha arribado, aunque con cierto rezago, a un modelo de concentración de funciones y actividades del sector marítimo y acuático en general. Esto si se considera países como Estados Unidos, España y Argentina, así como otros cuyos modelos de organización de la Administración Acuática se inscriben dentro de esta tendencia mayoritaria.

No obstante, y pese a dicho rezago, resulta trascendente el hecho de que la Administración Acuática, en sus múltiples funciones y actividades, se encuentre debidamente centralizada en una única dependencia directamente responsable de su gestión y ejecución. Pero se plantea la necesidad de estrategias que conduzcan al logro de una estructura organizacional y procesos de óptimo desempeño, lo cual constituye para Venezuela y para el INEA un auténtico reto.

El INEA ha sido creado a partir de la extinta Dirección General Sectorial de Transporte Acuático (DGSTA) del Ministerio de Infraestructura, conservando su mismo personal -aun cuando renovado en cierta medida- **(1)**, así como sus mismos activos e instalaciones; de hecho, la sede del INEA es la misma donde funcionaba la antigua DGSTA **(2)**. Esto determina que el proceso de "creación" del INEA en realidad es un proceso de "transformación" de la DGSTA, el cual está siendo llevado a cabo a través de un esfuerzo sostenido de **reingeniería de procesos**, mediante el cual se ha definido hasta ahora con cierta claridad el abanico de procesos que, como máximo ente rector de la actividad acuática en Venezuela, le toca desempeñar. Se en-

---

1 El personal de la DGSTA ha sido conservado en el INEA, pero flexibilizando en muchos casos la relación laboral, lo cual se traduce en una precarización (**Ozaki, 1999**) de la situación laboral de los trabajadores.

2 El INEA está próximo a inaugurar una nueva sede separada del Ministerio de Infraestructura.

cuentra así el INEA en un momento concreto muy propicio para el planteamiento de iniciativas de reforma y mejoramiento radical del desempeño en sus diferentes actividades administrativas del sector acuático nacional.

La reingeniería de procesos es una de las estrategias de mejoramiento del desempeño organizacional que ha tenido mucho éxito en todo tipo de organizaciones, tanto privadas como públicas en otros países. Es un método gerencial que permite rediseñar el negocio o actividad partiendo de cero, con base en parámetros comprobados para la obtención de productos y servicios de altísima calidad.

Entre las medidas que una empresa puede adoptar en el marco de un esfuerzo de reingeniería organizacional se encuentra el denominado ***outsourcing***, término anglosajón cuyo equivalente en idioma español sería "**externalización**". **Rothery y Robertson (1997)** definen el *outsourcing* como "…la acción de recurrir a una agencia exterior para operar una función que anteriormente se realizaba dentro de una compañía" (**p. 4**). Paule Neale, director de negocios de la compañía ISL de IBM, describe el *outsourcing* como "…la práctica de transferir la planeación, administración y operación de ciertas funciones a una tercera parte independiente" (**cp. Rothery y Robertson, 1997, p. 4**).

Por su parte, **Prior y Ashford (1997)** exponen que, en términos generales,

> El *outsourcing* es la contratación externa del trabajo a otros, en lugar de hacerlo internamente. Movimientos de este tipo a gran escala, en los cuales operaciones enteras son transferidas desde el sector público hacia el privado, se conocen como privatizaciones. Arreglos mediante los cuales una organización y un proveedor

comparten el trabajo a veces se denominan alianzas (**s/p**) **(3)**.

Pese a lo afirmado por Prior y Ashford, el autor de este estudio considera que el *outsourcing* se diferencia rotundamente de la *privatización*, debido a que en esta última la Administración Pública deja de ser el "dueño del proceso", y por lo tanto, se produce una transferencia absoluta del servicio, función o proceso que anteriormente gestionaba y operaba directamente la Administración Pública, hacia una empresa privada. Tal fue el caso, por ejemplo, de la privatización de la telefónica CANTV, donde ahora el "dueño del negocio" son empresas privadas y no ya el gobierno nacional.

Con la privatización, el servicio público pasa a ser un servicio privado. De prestarse sin fines de lucro, pasa a prestarse con fines de lucro para las empresas que lo han comprado.

En el *outsourcing*, en cambio, el dueño del proceso, función, servicio o negocio, sigue siendo la Administración Pública, pero se transfiere totalmente al sector privado (*outsourcer*) la gestión y operación, incluyendo la propiedad de los activos fijos e intangibles involucrados, y hasta la nómina completa del personal público empleado.

Esta diferencia es muy importante, ya que en el caso de la privatización la clientela del servicio se transfiere también al operador privado, el cual pasa a ser el responsable ante los usuarios, beneficiarios o consumidores finales del servicio por la prestación del mismo. En el *outsourcing*, en cambio, la Administración Pública sigue siendo la responsable del servicio ante los usuarios, beneficiarios o consumidores finales.

---

3 En inglés en el original: "…outsourcing refers to the contracting out of work to others rather than doing it in-house. Large scale moves of this kind in which entire operations are transferred from the public to the private sector are referred to as privatization. Arrangements whereby an organization and a supplier share work is sometimes called partnering".

Puede así decirse, sintéticamente, que en el *outsourcing* la Administración Pública presta un servicio público **a través de una empresa privada**. Mientras que en la privatización, la empresa privada presta un servicio que anteriormente era público, pero que ahora es un servicio privado.

En la privatización, los clientes de la empresa privada son todos los usuarios finales del servicio; mientras que en el *outsourcing*, la empresa privada (*outsourcer*) tiene un sólo cliente: la Administración Pública, que es la que le contrata y remunera por el servicio público prestado.

En la estrategia de *concesión*, por otra parte, la Administración Pública también presta un servicio público a través de una empresa privada, igual que en el *outsourcing*, pero, a diferencia de este último, en la concesión el concesionario asume directamente la responsabilidad por el servicio frente a los usuarios, beneficiarios o consumidores finales del mismo, quienes pasan a ser sus clientes. En el *outsourcing*, como ya se dijo, el *outsourcer* tiene un sólo cliente frente al cual responde: la Administración Pública.

Tampoco debe confundirse el *outsourcing* con otras estrategias de subcontratación, como la subcontratación de personas naturales, firmas personales o empresas privadas, ya que en estas últimas, la Administración Pública no se desprende del servicio, función o proceso, sino que sigue gestionándolo directamente, pero subcontrata la **operación** o **ejecución** del mismo, y ni siquiera de manera total o integral, sino sólo para determinadas ejecuciones puntuales. Por lo tanto, la planificación, programación, control, supervisión, evaluación, retroalimentación del proceso siguen a cargo de la Administración Pública, donde únicamente se subcontrata, parcialmente, su ejecución. En el *outsourcing*, se subcontrata la totalidad de las funciones del proceso gerencial y, además, dicha subcontratación se hace con un sólo proveedor; mientras que en la subcontratación convencional ésta se hace con

múltiples proveedores distintos que se encuentran en los registros de contratistas que al efecto mantienen las organizaciones públicas. Además, en la subcontratación convencional no se produce transferencia de la propiedad de activos fijos e intangibles, ni tampoco la transferencia de personal empleado por la administración pública hacia la nómina del contratista, como suele ocurrir en la mayoría de los casos de *outsourcing*.

Para las *licitaciones* aplica por igual lo antedicho en relación con la *subcontratación convencional*.

Se presenta así una modalidad de gestión y operación de servicios, actividades, funciones y/o procesos que la Administración Pública venezolana ha ensayado en el caso de empresas del sector público, como PDVSA, pero no así en los organismos de la administración pública como tal. El *outsourcing* se caracteriza por los siguientes rasgos que la diferencian notoriamente de otras modalidades ampliamente utilizadas hasta ahora:

- El dueño del proceso sigue siendo la Administración Pública, la cual continúa siendo la responsable frente a los clientes finales del servicio.

- El proceso mantiene su naturaleza de servicio público, con lo cual los clientes finales no quedan expuestos a la variabilidad en los precios del servicio debida a las fuerzas del mercado.

- Los clientes finales del proceso no son transferidos al contratista, por lo cual la Administración Pública no puede “desentenderse” del servicio.

- El único cliente del contratista es la Administración Pública, la cual se encarga de remunerarle, supervisarle y evaluarle. El contratista,

por ello mismo, es responsable directamente frente a la Administración Pública por la prestación del servicio.

- La gestión del proceso es transferida al contratista, el cual es independiente en la toma de decisiones, dentro del marco de las condiciones contractuales establecidas con el Estado.

- La operación del proceso es transferida al contratista, el cual asume por completo todos los riesgos asociados.

- Los activos fijos e intangibles son transferidos al contratista, el cual pasa a ser su propietario, asumiendo todos los riesgos vinculados al mantenimiento, reposición, etc., disminuyendo el Estado sus problemas de corrupción derivados de la propiedad de bienes.

- El personal público es transferido al contratista, el cual pasa a ser su patrono o empleador, asumiendo todas las responsabilidades legales correspondientes, pero el Estado mantiene control sobre la política de empleo, cuyos lineamientos pueden estipularse contractualmente.

Esas características fundamentales hacen del *outsourcing* una estrategia que merece ser evaluada con detenimiento en sus múltiples elementos, así como por parte del INEA como alternativa factible para contribuir al mejoramiento del desempeño de la Administración Acuática en Venezuela.

La Administración Acuática Nacional engloba, de manera centralizada en el INEA, los siguientes procesos generales:

- Procesos Medulares:
  - Planificación y Control de Gestión.
  - Operaciones.

  - Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral.
- Procesos de Apoyo:
  - Administración de los Recursos Materiales y Financieros.
  - Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos.
  - Sistemas de Información y Telecomunicación.
  - Control Interno.
  - Asesoría Legal y Jurídica.
  - Comunicación e Imagen Institucional y Convenios Internacionales.

En todos esos procesos, cuyos detalles se expone en otro punto de esta tesis doctoral, existen diversos subprocesos y actividades, tanto medulares como de apoyo, que pueden ser estratégicamente subcontratadas, es decir, dadas en *outsourcing*.

De hecho, el propio INEA plantea de manera puntual utilizar el *outsourcing* en procesos específicos, como el desarrollo de sistemas de información, pero existen múltiples actividades, incluso medulares, que podrían ser dadas en *outsourcing*, para las que el INEA no se ha planteado seriamente esa posibilidad.

El objeto de la tesis doctoral es justamente evaluar en profundidad las funciones y actividades de la Administración Acuática que pueden factiblemente ser otorgadas en *outsourcing*, en comparación con otras modalidades de funcionamiento que, en mayor o menor medida, y con mayor o menor éxito, han sido ensayadas en diferentes instancias de la administración pública venezolana **(4)**, tales como:

- Reducción de nómina de personal y posterior contratación del mismo bajo contrato de servicios con personas naturales.

4 Ver explicación en el Capítulo III.

- Subcontratación de firmas personales, para sustituir a algunos empleados públicos en las funciones de las que son responsables.

- Subcontratación de empresas privadas, para abastecerse de productos o servicios que son insumos necesarios para la prestación del servicio o actividad pública, pero quedando dicha actividad bajo la gestión directa de la administración pública contratante.

- Licitaciones para la realización de obras públicas (como la construcción de autopistas) o la prestación de servicios públicos puntuales (como las máquinas electorales).

- Concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos o la realización de actividades públicas.

- Privatizaciones de empresas públicas.

- Programas de reconversión industrial y desarrollo de la competitividad en empresas públicas.

- Programas de optimización de gestión.

La evaluación de la estrategia de *outsourcing* se ha hecho tomando en cuenta sus beneficios y costos asociados, tanto desde la perspectiva económica, como desde la crucial perspectiva social, con particular énfasis en los aspectos relativos a su impacto o efectos sobre los trabajadores que laboran en el INEA. Además, dado que la estrategia objeto de evaluación, como medida de intervención organizacional en el sector público, resulta particularmente sensible, la investigación tomó en cuenta la dimensión sociopolítica de dicha intervención.

La dimensión sociopolítica del *outsourcing*, considerado por autores

como **Van der Dijs (1999)** como un mecanismo de privatización dentro de una concepción neoliberal del papel del Estado, es necesario evaluarla debido a que, sin pretender ahondar en ello en este momento, el enfoque neoliberal de la administración pública, aun cuando exitoso en sus naciones de origen, como Gran Bretaña y Estados Unidos, ha sin embargo fracasado en diversas naciones en vías de desarrollo, conduciendo a graves consecuencias de índole social, económica y política. En la Argentina, por ejemplo, la privatización a ultranza (generalizada), así como integral (intensiva o total), principalmente de empresas públicas estratégicas, le ha conducido al cabo a sufrir consecuencias sumamente graves para su economía y su estabilidad social y política.

Es por ello que **Van der Dijs (1999)** advierte:

> Para facilitar la acción estatal y abaratar sus costos, una medida que parece lógica, dadas las actuales opciones estatales, es la de trasladar muchas de esas funciones a la sociedad civil; sin embargo, es necesario que (sic) ver con claridad qué funciones se están trasladando y a quién, de forma tal que no se comprometa la función regulativa del Estado para garantizar niveles aceptables de autonomía frente al ambiente exterior y de calidad de vida para su habitantes (**p. 205**).

En tal sentido, esta tesis doctoral considera con especial cuidado la viabilidad social, específicamente laboral, así como política de la estrategia de *outsourcing* en el INEA, en aspectos tales como:

- Transferencia de los empleados desde el sector público hacia el sector privado: condiciones de remuneración, seguridad social, estabilidad laboral, condiciones y medio ambiente de trabajo, salud ocupacional, seguridad en el puesto de trabajo, entre otros aspectos.

- Transferencia de activos desde el sector público hacia el sector pri-

vado: dependencia, vulnerabilidad estratégica, pérdida de control, pérdida de capacidad de reacción o respuesta, entre otros aspectos.

- Transferencia de la toma de decisiones desde el sector público hacia el sector privado: pérdida de control sobre la función pública transferida, dificultades de coordinación, transferencia de poder público al sector privado, vulnerabilidad estratégica, entre otros aspectos.

- Transferencia de la responsabilidad frente a los usuarios desde el sector público hacia el sector privado: tendencia de la administración pública a evadir su responsabilidad frente a los usuarios o beneficiarios de la función pública transferida.

En cada uno de esos aspectos se considera, por otra parte, la disposición de los diversos actores comprometidos, a transigir o aceptar la propuesta de cambio, como elemento central de su viabilidad sociopolítica.

Objetivos

Objetivo General

Determinar, desde las perspectivas socioeconómica y sociopolítica, la factibilidad de instrumentar una estrategia de *outsourcing* para el desarrollo de la Administración Acuática venezolana.

Objetivos Específicos

1. Analizar el proceso histórico y sociopolítico que ha caracterizado la Administración Acuática.

2. Analizar el funcionamiento actual de la Administración Acuática Nacional.

3. Analizar las características principales de las estrategias de *outsourcing* aplicadas en la administración pública nacional y algunos casos relevantes en el nivel internacional.

4. Determinar la relación beneficio-costo de la implantación de una estrategia de *outsourcing* en la Administración Acuática venezolana, abarcando la dimensión socioeconómica.

5. Determinar la relación beneficio-costo de la implantación de una estrategia de *outsourcing* en la Administración Acuática venezolana, abarcando la dimensión sociopolítica.

6. Diseñar una estrategia de aplicación del *outsourcing* en la Administración Acuática.

7. Considerar implicaciones generalizables a otras instancias de la administración pública distintas de la Administración Acuática.

Justificación de la Investigación

A lo largo de varias décadas, el sector público venezolano creció hasta convertirse en un aparato burocrático de grandes proporciones, trayendo como consecuencia una prestación de servicios, y ejecución de funciones públicas en general, altamente ineficientes.

La eficiencia organizacional consiste en lograr las metas trazadas con el mínimo consumo de recursos posible. De allí que, al margen de la calidad de los resultados o desempeño organizacional, la eficiencia se mide en función

de la cantidad de recursos que fue necesario aplicar para lograr el resultado deseado. Si, además de la ineficiencia, se añade la baja calidad, es decir, que al mayor consumo de recursos se suma la obtención de un resultado, producto o servicio de baja calidad, entonces se presenta una situación de muy baja competitividad organizacional, lo cual, en el caso de empresas privadas o con fines de lucro, conduce indefectiblemente a la quiebra o cierre; y, en el caso de organizaciones públicas o sin fines de lucro, conduce a un alto costo para los usuarios o beneficiarios de los resultados de gestión de dichas instituciones u organismos. En el caso de organismos públicos, la ineficiencia se traduce en un alto costo social.

Mientras mayor sea la importancia del servicio público para la buena marcha del país, mayor será el costo económico-social de su ineficiencia y baja calidad.

Mientras Venezuela se mantuvo bajo la bonanza petrolera, en un clima de confianza, el hecho de que la administración pública fuese ineficiente y de baja calidad no tenía los efectos evidentes que tiene ahora, ya que el excesivo consumo de recursos económicos era financiado por la abundancia proveniente de la renta petrolera. Pese a las distorsiones e inequidades en la distribución del ingreso, la era de la bonanza petrolera constituyó un período donde la población no percibía todavía las consecuencias directas de la crisis económica y social que poco después comenzaron a manifestarse con contundencia.

Conforme la deuda externa fue aumentando, al igual que el déficit fiscal tornándose en un problema estructural, y ello aparejado a la siempre creciente ineficiencia y baja calidad de la gestión pública, el petróleo ya no fue suficiente para “tapar” el elevado costo económico-social que ello comporta y, por tanto, el país entró en la crisis económica severa que se prolonga hasta

hoy.

En la actualidad, buena parte de los recursos públicos tienen que destinarse a gastos que son producto de una larga y prolongada ineficiencia administrativa acumulada a lo largo de décadas: deuda externa, sueldos y salarios, otras compensaciones laborales, etc. Esto es lo que comúnmente se describe como que el Estado destina la mayor parte de sus ingresos a cubrir gastos corrientes, quedándole muy poco para la inversión productiva nacional en infraestructura y servicios públicos.

En el anterior contexto, cobra relevancia la consideración de mecanismos que permitan contrarrestar la ineficiencia de la administración pública, en procura de una minimización del impacto negativo que sobre la población tienen los elevados costos de la gestión pública venezolana.

Al respecto, la literatura consultada sobre el tema del *outsourcing* indica que se trata aparentemente de una alternativa altamente rentable para las empresas que deciden “ceder” el control de sus funciones administrativas a empresas externas, reemplazando el viejo esquema de un cliente y un proveedor con intereses contrapuestos, por otro más cónsono con un mundo en globalización, como es el de mutua cooperación para un interés y beneficios comunes.

La corporación IBM ha adoptado el *outsourcing* a un extremo tal, que prácticamente todas las funciones organizacionales han sido parcialmente subcontratadas, incluso las más nucleares a su negocio, como son el diseño y la manufactura de *hardware* y *software*.

> Muchas de las compañías no subcontratan sus “ventajas competitivas”, o el negocio central que elabora sus productos; algunas, sin embargo, incluso subcontratan éstas. A primera vista IBM parece estar dispuesta a subcontratar todo, desde el hardware hasta la

administración… (**Rothery y Robertson, 1997, p. 21**).

En todo esfuerzo serio de mejoramiento del desempeño organizacional no puede excluirse el análisis minucioso de la alternativa del *outsourcing*, dados los beneficios potenciales que encierra. Es por esto que se justifica la realización del presente estudio, cuyos resultados son de interés no sólo para el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares específicamente, sino para la Administración Pública venezolana en general, dondequiera que la misma preste servicios y desarrolle actividades que puedan ser subcontratadas a un *outsourcer*.

Los beneficios que puede derivar una organización pública cualquiera son, entre otros:

Principales:

- Adquirir experticia, talentos y recursos de los que no dispone internamente.
- Permitir centrar el foco de la organización en su competencia nuclear.
- Desarrollar capacidades de valor agregado para servir mejor a sus usuarios.
- Mejorar las operaciones y el servicio al cliente.
- Mejorar sus procesos.

Secundarias:

- Reducir costos.
- Evitar gastos de inversión.

- Evitar problemas laborales.

Por otra parte, esta investigación adquiere relevancia en la medida en que sus resultados aportan elementos para la solución de importantes problemas de la Administración Pública en general. Por ejemplo, demostradas sus ventajas en términos de la razón costo/beneficio, el *outsourcing* puede extenderse como política generalizada del sector público, lo cual quizás comportaría, entre otras ventajas potenciales, las siguientes:

- Contribuiría eficazmente (económica y socialmente hablando) a reducir el tamaño del Estado (empleados públicos), sin que por ello haya traumas económicos o riesgos de estallidos sociales, dado que el personal sería transferido al sector privado automáticamente a través de la contratación de *outsourcers*.

- El Estado conservaría además mucho mayor control y supervisión que en el caso de la concesión, ya que en esta última el Estado sólo se ocupa de revisar periódicamente las tasas o tarifas de ley que puede cobrarse por el servicio; mientras que en el *outsourcing*, debe evaluar el desempeño del *outsourcer* para mantener el contrato y fijar su precio periódicamente. En la concesión el Estado se "desentiende" del servicio, en el *outsourcing* no puede hacerlo, ya que sigue siendo el responsable por el mismo.

- Podría elevarse la calidad de los servicios públicos y la consecuente satisfacción de la ciudadanía, además de los impactos favorables que tal mejora conlleva para la economía en general.

- Por otra parte, podría establecerse un sistema de certificación de los *outsourcers* a través de compañías de certificación reconocidas por el Estado, tales como firmas de consultoría gerencial, universidades

y otras, lo cual equivale también a un *outsourcing* de las funciones de inspección, vigilancia, supervisión y control de los *outsourcers*, por medio de la subcontratación de servicios de auditoría externa, al estilo como está ampliamente extendido internacionalmente en el ámbito de la industria del transporte marítimo (Sociedades de Clasificación). En Estados Unidos este mecanismo lo usa la Administración Pública en muchas áreas, incluyendo la certificación de instituciones de educación, entre otras.

- Los sectores intensivos en mano de obra e intensivos en capital han sido privilegiados en la política de desarrollo del gobierno actual. Se escapan, no obstante, los intensivos en tecnología de avanzada y los intensivos en experticia (conocimiento); es decir, las actividades económicas de servicios profesionales y técnicos especializados. Una estrategia de *outsourcing* de funciones y servicios públicos podría favorecer el desarrollo de estos sectores directamente.

- De acuerdo con **Sánchez (s/f)**, la externalización de actividades conducirá a una profundización de la terciarización de la economía; este incremento en la demanda de actividades en el sector servicios, favorecerá a las pequeñas y medianas empresas (pymes).

- La economía en general se vería favorecida por una mayor eficiencia y calidad de resultados, con lo cual se liberan considerables recursos económicos para el desarrollo, que actualmente se dilapidan por el excesivo costo de la ineficiencia y baja calidad de las funciones y servicios que realiza la Administración Pública.

Todos esos puntos son discutidos a lo largo de esta tesis doctoral, con la finalidad de comprobar su veracidad, recurriéndose para ello a datos sur-

gidos de la misma investigación, así como de investigaciones ya realizadas tanto en Venezuela como en otros países. Por ejemplo, se ha buscado demostrar que existen en Venezuela firmas de consultoría gerencial, universidades y otras instituciones que son capaces de prestar servicios de certificación de *outsourcers* o de desarrollar esas capacidades.

Aun cuando se expuso diversas razones que eventualmente podrían justificar la adopción del *outsourcing* como estrategia para el mejoramiento en el desempeño de la administración pública, dicha estrategia dista mucho de ser universalmente aceptada como beneficiosa. Existen importantes argumentos en contra de su adopción, especialmente cuando se trata de transferir funciones del sector público al privado.

Al respecto, cabe exponer a continuación algunas razones por las cuales el *outsourcing* de la función pública podría traer consecuencias negativas, las cuales han sido señaladas al autor de este estudio por la Dra. Consuelo Iranzo, Directora del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES):

- El crecimiento desmedido del Estado no responde estrictamente a razones de orden clientelar. Ha sido una respuesta en el marco de la concepción del Estado Bienestar al problema de crear fuentes de empleo, ante la incapacidad de desarrollar el aparato productivo y de servicios. Si el Estado reduce drásticamente sus volúmenes de empleo generaría un problema social y políticamente de dimensiones mayúsculas, poniendo en riesgo la propia democracia. Si la implantación de la subcontratación se presenta como una alternativa a la actual, es indispensable hacer una evaluación sociopolítica de su puesta en práctica.

- La subcontratación no supone solamente contratar el número ade-

cuado de personas. Ella supone, también, disminuir los derechos que tiene el contratado fijo. Es decir, suele suponer una desregularización del trabajo. Las personas que trabajan en esas condiciones pierden, en la más de las veces, sus derechos en materia de seguro, prestaciones sociales, derecho a la sindicalización. Es decir, se ha convertido en un mecanismo de precarización del trabajo, de desmejoramiento de las condiciones sociales de vida de la población afectada. Esto plantea dos cosas: primero: ¿Es ese el modelo, la alternativa mejor, para una sociedad de por sí tan precarizada como la venezolana? Segundo: ¿Tiene viabilidad una propuesta que afecta, ya no solamente el volumen de empleo sino la calidad de vida de la población? Se dice que uno de los beneficios de la subcontratación es evitar problemas laborales, cuando por el contrario los amplía y profundiza, porque vivimos en una sociedad que afortunadamente cuenta con organizaciones representativas de los intereses de los afectados, las cuales ejercen férreo oposición a cualquier intento de externalización de sus puestos de trabajo. En Europa la situación llegó a ser tan grave a causa de los problemas mencionados, pero sobre todo la disminución de la calidad de vida y de la capacidad de consumo de la población, que varios gobiernos han intentado implementar medidas que propicien la creación de puestos fijos y directos.

- La ineficiencia de la Administración Pública no responde solamente a la baja productividad de sus empleados. Mientras no existan mecanismos de regularización, seguimiento, evaluación, penalización, nada garantiza que un nuevo sistema como el de la subcontratación pueda ser un mecanismo de real mejora, ni siquiera de la relación costo-beneficio, como lo demuestra el caso de los contratos en la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), la cual redujo en la pre-

> privatización el número de empleados fijos de 18.000 a menos de 10.000, pero paralelamente aumentó el número de subcontratados a un número entre 6.000 (según la gerencia) y 9.000 (según el sindicato) y eran trabajadores que vivían presuntamente en condiciones de semiesclavitud. Los problemas que ese sistema creaba de todo tipo ponían muy en duda su racionalidad económica.

Así mismo, tomando en cuenta que el *outsourcing* es considerado por diversos autores como una modalidad de privatización -con la cual sin duda presenta elementos en común, pese a las especificidades señaladas anteriormente que las diferencian entre sí-, cabe entrar a analizar ciertas consideraciones que suele reportarse en relación con los procesos de privatización, particularmente los ocurridos en Venezuela en años recientes.

Aun cuando uno de los argumentos principales a favor del *outsourcing* y las privatizaciones en general suele ser que la actividad, función o industria transferida al sector privado será automáticamente más eficiente, debido a que la libre competencia y el afán de lucro constituyen mecanismos más efectivos para la competitividad, los casos de privatización de empresas del sector público en Venezuela, como CANTV, VIASA y SIDOR "...nos dejan clara constancia (...) que la ineficiencia no es prerrogativa de la gerencia pública y que hay serios problemas que la gerencia privada tampoco ha logrado resolver con éxito" (**Iranzo y Richter, 1999, p. 138**). Aluden Iranzo y Richter, por ejemplo, a la quiebra de la aerolínea VIASA y las dificultades experimentadas por la telefónica CANTV en el proceso de reorganización. Acertadamente señalan que, en efecto, la administración pública se caracterizó en esos casos por el clientelismo y la burocracia como factores contrarios a la eficiencia; sin embargo, la administración privada resultó autoritaria e intransigente, males que también atentan contra la eficiencia organizacional. Adi-

cionalmente, los supuestos requisitos que los nuevos socios debían reunir para optar al proceso, no se cumplieron, pues "...varios de ellos no conocían el negocio y menos las características del medio..." (**p. 140**).

La controversia acerca de la eficiencia en la administración pública en comparación con la administración privada dista mucho de ser sencilla o estar resuelta. Por ejemplo, **Ellner (2000)** plantea incluso que la supuesta ineficiencia de las empresas del sector público antes de ser privatizadas no se debe a la administración pública como tal, sino a acciones deliberadas para preparar a la opinión pública y al Parlamento para que se muestren favorables a privatizar:

> ...los sindicalistas y algunos de los pragmáticos en el Congreso (...) afirmaron que las empresas habían sido quebradas intencionalmente con el fin de preparar al público para la idea de la privatización. Esta acusación estaba fundamentada en estadísticas, según las cuales al final de los años ochenta los costos laborales habían aumentado bruscamente, a pesar de que en aquel tiempo el país estaba entrando en una crisis económica (...) Estas cifras son de especial relevancia por refutar el argumento radical de que la fuerza laboral del sector público es ineficiente por naturaleza, y que las severas pérdidas de las empresas (como en el caso de Aeropostal y la industrial del aluminio) hacían imperativa la privatización inmediata (**pp. 61-62**).

Aun cuando las cifras a las que alude Ellner, revisadas por el autor de este estudio, en realidad no evidencian un salto brusco en los niveles de remuneración, pues están expresadas a valor corriente, es decir, sin tomar en cuenta el efecto de la inflación, su argumento no deja de tener asidero. En efecto, a raíz de los recientes acontecimientos políticos ocurridos en el país, se ha hecho del conocimiento de la opinión pública que durante la gestión del Ing. Luis Giusti al frente de la petrolera estatal PDVSA, el costo unitario para la producción de un barril de crudo casi se triplicó y, comoquiera que ello ocurrió en un lapso de apenas dos años, es probable que esa pérdida abrup-

ta de eficiencia haya sido ocasionada por la alta gerencia de la industria petrolera nacional a fin de abonar el terreno para su privatización, que en ese momento se daba por descontada.

En relación con la democratización del capital, la participación de los mismos trabajadores en la toma de decisiones, la participación de la pequeña y mediana empresa y de las organizaciones no gubernamentales, la participación del capital nacional, entre otras “promesas” del proceso de privatizaciones, ninguna de ellas llegó a materializarse en la realidad o no lo hizo en los términos previstos. Incluso la promesa directa a los trabajadores de no desmejorar sus condiciones laborales, ni tampoco poner en riesgo su derecho al trabajo, tampoco se cumplió. Así lo señala **Ellner (2000)**, para el caso de los procesos de privatización del Instituto Nacional de Puertos (INP) y la línea aérea AEROPOSTAL:

> ...los resultados finales de la privatización distaron mucho de cumplir las promesas hechas a los trabajadores por parte del gobierno, en el sentido de que no terminarían desempleados. El gobierno ofreció crear bolsas de trabajo con el fin de readiestrar a los trabajadores para reintegrarlos a la fuerza laboral, y también alentó a la creación de microempresas como parte de la estrategia antimonopolista del programa de la privatización. Sin embargo, las agencias de empleo prometidas por el gobierno a los trabajadores del INP y Aeropostal jamás se cristalizaron, y casi todas las microempresas creadas por ex-trabajadores del INP quebraron fácilmente (**p. 60**).

En la generalidad de los casos, la nueva gerencia menosprecia a los trabajadores transferidos por atribuirles ineficiencia, clientelismo, burocracia y corrupción. De igual manera, les discrimina porque generalmente tienen mayores aspiraciones de remuneración y beneficios laborales que los nuevos trabajadores contratados desde el sector privado. Y, aun cuando algunos trabajadores transferidos mejoraron sus niveles de remuneración y lograron obtener mejores puestos de trabajo en la organización, ello se hizo a costa

de su propia estabilidad laboral y fuera del marco de la contratación colectiva (**Ellner, 2000**).

En el caso de los trabajadores que iban claramente a ser despedidos, se les prometió un proceso de reconversión de la mano de obra, es decir, un nuevo adiestramiento que facilitase su inserción en otras actividades de la economía nacional. Esta promesa tampoco se cumplió, como lo señalan **Iranzo y Richter (1999)**:

> La evaluación de la privatización hay que hacerla también desde un punto de vista social a mediano y a largo plazo. Uno de los aspectos a considerar es el del empleo a futuro. Los procesos de reconversión de la mano de obra fueron muy limitados y no ocuparon un lugar preponderante dentro de las acciones tomadas, a pesar de ser uno de los aspectos centrales, no solamente para el futuro de los involucrados, sino en una perspectiva de desarrollo. Una vez más, no se asumió que la capacitación no es un costo social sino una inversión productiva (**p. 145**).

En vista de lo expuesto en relación con las dificultades y obstáculos que presentan las estrategias de privatización, básicamente desde una perspectiva social, se considera justificada la realización del presente estudio doctoral, el cual no solamente atiende a la dimensión economicista del problema, sino a su plena dimensión social y de viabilidad política.

Al respecto, cabe sintetizar las principales desventajas que puede presentar el *outsourcing* como estrategia para la transferencia de funciones del sector público al sector privado:

- La racionalización de los procesos puede implicar la reducción de las necesidades de mano de obra, justamente en un momento en que la economía nacional enfrenta severos índices de desempleo.

- La precarización de la situación laboral de los trabajadores que

desempeñan la función pública transferida al operador privado permite elevar los índices de productividad de dicha función, pero en cambio representa un costo por el lado social de la ecuación, que se traduce en la disminución de las remuneraciones y los beneficios socio-económicos de los trabajadores afectados.

- La transición supondría serios problemas laborales por el rechazo del sindicalismo.

- El *outsourcing* puede ser también parte de una política clientelar, de escasa transparencia.

- El sector privado también es ineficiente y su sola condición de "privado" no garantiza un mejor desempeño que el sector público.

- Las funciones públicas externalizadas implica la necesaria instrumentación de mecanismos de supervisión, control y evaluación que son difíciles de materializar por parte de la administración pública.

- Existe el riesgo de incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos por el *outsourcer*.

- La falta de capacitación de los empleados transferidos de acuerdo a los estándares del sector privado puede determinar despidos, con las consecuencias negativas que ello acarrea.

En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, servicios públicos que

manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia, sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal) ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados.

Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema, y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consigue a mediano y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

Otro elemento a tener en cuenta es que el éxito de los valores neoem-

presariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. Pero en relación con los valores hay que significar, además, que no es lo mismo externalizar desde convicciones "públicas" que externalizar desde convicciones "privadas".

La combinación de la externalización con la cultura neoempresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la administración pública en diferentes dimensiones, como son: a) los problemas de "capturas" y de potencial corrupción, y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

En tal sentido, en esta investigación doctoral no se ha pretendido pasar por alto las enormes implicaciones que una determinada política en materia de gestión y operación de la función pública tiene sobre el conjunto de la sociedad; todo lo contrario, se procuró discutir a fondo la dimensión sociopolítica de la estrategia objeto de evaluación, pues el autor no se erige *a priori* en defensor o postulador de la misma, sino en su evaluador crítico, justamente para despejar las incógnitas que en este momento surgen de la confluencia de argumentos tanto a favor como en contra de tal estrategia, todos los cuales tienen sólidos fundamentos teóricos y fácticos.

Es del contraste y ponderación de las posiciones contrapuestas que dimana el conocimiento científico, máxime en este nivel doctoral, del que justamente se espera la generación de nuevo conocimiento a partir del ya existente.

Finalmente, conviene acotar que este trabajo de investigación es plenamente pertinente al ámbito de los Estudios del Desarrollo, específicamente en lo relativo a las políticas, estrategias y modelos para la modernización de la Administración Pública y el desarrollo económico y social.

Por todo lo expuesto, se considera importante y justificada la realización de esta investigación doctoral.

CAPITULO II

FUNDAMENTOS GENERALES

Antecedentes

El presente estudio se centra en la identificación de ventajas y desventajas del *outsourcing* desde el punto de vista de la organización que lo contrata y de la sociedad en su conjunto, es decir, en el análisis de razones, beneficios, costos, argumentos en favor o en contra del *outsourcing*; especialmente en términos de evaluación económico-social, todo ello con respecto a otras alternativas de operación de la función pública.

La cantidad de información disponible respecto a las razones, beneficios y argumentos a favor del *outsourcing* es abundante. En la sección de Bases Teóricas, más adelante, se sintetizan 10 razones identificadas por *The Outsourcing Institute* para subcontratar estratégicamente, las cuales se desprenden de un estudio extenso llevado a cabo en muchas empresas por dicho Instituto. En parte, el interés de esta investigación está dirigido a verificar si dichas razones son aplicables al caso del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), así como a la Administración Pública en general.

Sin embargo, no hay información precisa acerca de costos comparativos ni otros factores cuantitativos que permitan calcular la factibilidad del *outsourcing* en una organización dada. Lo que sí se obtuvo fue información agregada respecto al rendimiento del *outsourcing* para sectores económicos

considerados en conjunto, cifras que igualmente se reportan en la sección de Bases Teóricas.

En la Internet existen varias empresas transnacionales de la consultoría gerencial que, adicionalmente, incluyen servicios de *outsourcing*. En Venezuela, la empresa Arthur D. Little (ADL) ofrece servicios de *outsourcing* en el área de consultoría gerencial.

De acuerdo con Carlos Carlés, Director de ADL, "...existen algunas áreas como la vigilancia y seguridad, consultoría, comunicaciones corporativas, distribución y transporte, entre otras, que representan los ejemplos más clásicos de subcontratación" (**GERENTE, 2002, pp. 62-63**). De igual manera, asegura el Director de ADL en Venezuela:

> ...actualmente existen algunas empresas en Venezuela que han delegado en outsourcing actividades claves e importantes, como la contabilidad o la elaboración de algunos de sus productos (casos Unilever y Mavesa - Polar-, con sus detergentes y aceites. NdR), aun cuando ello forma parte de un proceso más complejo y con menos adeptos, pues entran en juego una serie de factores e información confidencial, que pasan a ser manejados por la compañía contratada. Sin embargo, está claro que el outsourcing se ha situado en el ámbito gerencial, como una herramienta eficiente, que permite a las empresas que lo adoptan obtener ventajas financieras, operativas y competitivas, agregándole valor a la compañía y redimensionando la relación cliente-proveedor (**GERENTE, 2002, p. 63**).

En el caso específico de la Administración Pública, puede mencionarse algunos antecedentes de aplicación del *outsourcing* y críticas a este mecanismo.

Looff (1996) reporta algunos casos de estudio de *outsourcing* en organizaciones del sector público en Australia, los cuales indican que en dicho sector los sistemas de información pueden ser críticos, complejos y volátiles,

debido a la naturaleza política de la toma de decisiones. Esto hace al *outsourcing* de los sistemas de información en esas organizaciones menos atractivo para los *outsourcers* e impide a las organizaciones del sector público capitalizar los beneficios potenciales del *outsourcing*.

En Australia, el **Minister for Defence Industry, Science and Personnel (1997)**, evidencia que el gobierno de ese país comprende que el *outsourcing* no debería instrumentarse sólo para contrarrestar las inflexibilidades en los sistemas contables del sector público.

De acuerdo con la **Izquierda Unida (1997)**, en España se ha generalizado el recurso a las privatizaciones, entendiendo por ellas no sólo la venta de todo o parte de la propiedad de empresas de capital público, sino además "la subcontratación: mediante concesión de toda, o externalización de parte, de la actividad de servicio público", así como la "introducción de la lógica mercantil en la gestión pública". Afirma la **Izquierda Unida (1997, s/p)** que se ha producido crecientemente en España la

> Externalización de muchas de las funciones propias de las Administraciones Públicas, que afectan incluso a sus núcleos básicos de actuación (dirección, planificación, atención al ciudadano, etc.), que pasan a ser realizadas por empresas privadas, dificultando en muchos casos la propia capacidad de las Administraciones de garantizar el interés general.

Se afirma igualmente que se está favoreciendo en ese país "un discurso que enfatiza la mejor calidad y menor coste de la gestión privada de los servicios públicos, que a pesar de ser exclusivamente ideológico y carecer de base científica, está calando en amplias capas de la sociedad" (**Izquierda Unida, 1997, s/p**).

Abunda todavía más la **Izquierda Unida (1997)** en sus críticas al *outsourcing* de la gestión pública en España, señalando que la gestión priva-

da de los servicios públicos en ese país, la cual al parecer ha sido justificada con base en un manto “eficientista”, presenta los siguientes problemas:

- “No existe ventaja demostrada en el terreno de la eficacia y eficiencia, de la gestión privada sobre la pública, ni produce ningún efecto sensible en la reducción del gasto, quedando demasiado por el contrario, tal como se ha dicho, sus efectos negativos en el incremento de la desigualdad y en la degradación de la formación en capital humano.

- “El efecto de la competencia en la eficiencia es mínimo al tratarse de servicios reservados o monopolizados. El efecto positivo que podría provocar la concurrencia en las licitaciones, se pierde al crearse auténticos oligopolios de servicios, que generan mercados cautivos, encarecen los costes y empeoran la calidad, siendo muy difícil su reemplazo o sustitución.

- “Existen dificultades objetivas para compatibilizar la gestión privada, con las necesidades de planificación, coordinación y armonización con las políticas globales (territoriales, ecológicas, redistributivas, etc.) establecidas por los poderes públicos.

- “Incide en el debilitamiento de la capacidad de decisión y control de las Administraciones Públicas sobre sus propios recursos y se neutralizan las posibilidades que la gestión pública abre a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.”

Aun cuando el trasfondo de estas críticas puede también ser político, conviene considerarlas, a efectos de este estudio, con criterio científico, pues se basan en evidencias objetivas recabadas de la realidad española y, por otra parte, exhiben argumentos compatibles a los formulados por otros auto-

res, como **Ellner (2000)**, **Iranzo y Richter (1999)** y **Van der Dijs (1999)**, discutidos anteriormente.

De acuerdo con el **Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2002)**, las Administraciones Públicas están recurriendo cada vez con mayor frecuencia al *outsourcing* para lograr su cabal desarrollo institucional. Dicha fuente señala algunas características especiales que, a su juicio, diferencian al sector público del privado en relación con la utilización del *outsourcing*, a saber:

- "*Complejidad de las contrataciones*: el régimen de contrataciones de las Administraciones es muy complejo. La obligación de convocar a licitaciones o concursos públicos de precios, más allá de las ventajas en cuanto a la transparencia de los actos que estos procedimientos conllevan, puede ser limitante a la hora de seleccionar a un proveedor.

- "*Rigidez para mejorar las ofertas*: la estructuración del concurso público respecto de la valoración de los diversos aspectos que deben considerarse en las ofertas, introduce dificultades en una eventual etapa de requerir mejoras a las propuestas recibidas.

- "*Sensibilidad por la divulgación de datos*: los datos que son considerados neutros o de conocimiento habitual dentro de un contexto público, pueden dejar de serlo cuando son desplazados a la esfera privada.

- "*Pérdida del conocimiento*: la cesión de determinados servicios - muchas veces específicos de la actividad pública - puede provocar una transferencia de conocimientos y experiencia que luego son difíciles de recuperar; además podría poner a privados en la posibilidad

de acceder a información que debería quedar en el ámbito público.

- "*Repercusión pública de los problemas*: los problemas o fallas en un servicio público pueden tener mayor difusión y consecuencias distintas, que si se produjeran en el sector privado".

A pesar de esas diferencias, tanto en el sector privado como en el público se reportan ventajas con la utilización del *outsourcing*.

Burnes y Anastasiadis (2003), en un estudio comparativo efectuado entre un Departamento de Policía (sector público) y una Compañía de Seguros (sector privado), llegaron a la conclusión de que en ambos casos de estudio el *outsourcing* reportó ventajas significativas. Sin embargo, destacan que en el caso de la organización pública la decisión de recurrir al *outsourcing* es cuestión de política o regulación, no de estrategia, como es el caso de la organización privada. Además, en la organización pública se puede recurrir al *outsourcing* independientemente de si se trata de una función medular o no de dicha organización; en cambio, en el sector privado la subcontratación siempre se hace en el caso de funciones no medulares del negocio.

Así mismo, destacan estos autores que en la organización pública el *outsourcing* se lleva a cabo de una manera muy estructurada, debido a que está regulada por leyes o políticas de Estado. Al parecer, la subcontratación en el sector privado puede tomar partido de este enfoque estructurado para mejorar sus procesos de *outsourcing*.

Por su parte, **Abraszewski, Bouayad-Agha y otros (1997)**, realizaron un estudio acerca de la "contratación externa" en el sistema de las Naciones Unidas, afirmando que la contratación externa constituye un "…reto para contribuir a incorporar en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incentivos constantes para el aumento de la eficacia" (p. vi), dando con ello

por sentado que el *outsourcing* permite aumentar la eficacia de la organización, en este caso de la organización pública o sin fines de lucro.

Entre las conclusiones más resaltantes de dicho estudio, cabe mencionar las siguientes (p. vi):

> A. El valor de la contratación externa radica en que ofrece una alternativa para lograr economías y otras mejoras importantes en la ejecución de las actividades y la prestación de servicios en una organización. El hecho de que determinadas actividades o servicios se asignen a contratación externa no es tan importante como que existan normas y procedimientos convenidos para que se tengan en cuenta, cuando corresponda, además de las opciones internas para realizar esas actividades o prestar esos servicios, las opciones disponibles fuera de la organización.
>
> B. La contratación externa es una práctica que se emplea en todo el sistema de las Naciones Unidas desde hace mucho tiempo, aunque sobre todo a título especial y sin una política definida.
>
> C. La utilización más deliberada y planificada de la contratación externa sería una forma importante de crear en el sistema de las Naciones Unidas incentivos constantes para mejorar el rendimiento, aprovechando la competencia para promover en las organizaciones una mentalidad abierta a las innovaciones y atenta a la eficacia en relación con los costos.
>
> D. El uso de la contratación externa podría plantear varios problemas que habría que abordar y que se relacionan con la necesidad de: 1) Respetar el carácter internacional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; 2) Disponer del personal capacitado necesario para controlar y gestionar adecuadamente los contratos externos, y 3) Evitar las repercusiones negativas en el personal que pudiera verse afectado.
>
> E. No se debería castigar al personal por la ineficiencia del personal directivo de las organizaciones en el pasado, o por los adelantos tecnológicos o de otra índole relacionados con su labor que estén fuera de su control.

En el caso específico de la Administración Acuática, cabe señalar que la Red Operativa de Cooperación Regional entre Autoridades Marítimas de Sudamérica, Cuba, México y Panamá (ROCRAM), organismo internacional

de administraciones marítimas, en su IX Reunión sobre Cooperación Marítima Regional entre Países Sudamericanos, Cuba, México y Panamá, celebrada en Cartagena, Colombia, del 25 al 27 de noviembre de 1998, promulgó la Resolución ROCRAM No. 1/IX "Recomendación de la ROCRAM sobre Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Marítimas", en la cual establece, entre otros elementos, los principios generales de planificación estratégica de los recursos humanos en las administraciones marítimas, planteando lo siguiente (p. 8):

> Desde el sector privado nos llegan concepciones que intentan revitalizar el valor del factor humano como eje del desarrollo y desenvolvimiento eficiente de la Organización. Entre estos conceptos cabe rescatar: Liderazgo, Visión Estratégica, Filosofía, Misión, Objetivos, Estrategia, Benchmarking, Reingeniería, Outsourcing, Empowerment, Downsizing, Rightsizing y Reinventing the Government.

Lo anterior pone sobre el tapete el tema del *outsourcing* como estrategia reconocida por la ROCRAM para mejorar el desempeño actual de las administraciones marítimas en América Latina.

Bases Teóricas Generales

El *outsourcing* se ha convertido en una megatendencia a nivel mundial. A través de asociaciones externas innovadoras estratégicamente concebidas, las organizaciones están rediseñándose de manera agresiva y cambiando radicalmente su forma de hacer negocios. De acuerdo con **The Outsourcing Institute (1996a)**, de esos esfuerzos han resultado niveles de excelencia y rendimiento sin precedentes. En definitiva, el *outsourcing* se ha convertido en una de las más poderosas herramientas gerenciales para el rediseño organizacional.

En un principio, el *oursourcing* era visto como un mecanismo exclusivamente para la reducción de costos. Hoy día, sin embargo, está considerado como una poderosa herramienta para el crecimiento del negocio. Dicho crecimiento no se basa en una inversión a diestra y siniestra, sino en efectuar la inversión correcta, una inversión en especialización, experticia y excelencia. Una inversión que consiste en concentrarse en las áreas que más directamente contribuyen al éxito de la empresa y que la distinguen dentro de sus mercados, proporcionándole una imagen de excelencia frente a todos sus clientes.

Si bien el *outsourcing* comenzó con los servicios de tecnología de la información, que actualmente siguen siendo el área de mayor desarrollo, es aplicable prácticamente a cualquier actividad dentro de la empresa, tal como lo puntualiza **The Outsourcing Institute (1995)**:

> El outsourcing se está convirtiendo rápidamente en una herramienta gerencial aceptada para la redefinición y reingeniería de la corporación. Desafía al ejecutivo de hoy a repensar la firma tradicional verticalmente integrada en favor de una organización más flexible estructurada alrededor de competencias claves y relaciones externas de largo plazo. El outsourcing está siendo aplicado a cada faceta de la compañía, desde la gerencia de flota de vehículos hasta los servicios de apoyo del negocio, la función de recursos humanos y la tecnología de la información (**s/p**) **(5)**.

Para comprender cabalmente el concepto e implicaciones del *outsourcing* se precisa reexaminar el punto de vista tradicional de la empresa, el cual se fundamenta en el modelo surgido a raíz de la revolución industrial, repre-

---

5 En inglés en el original: “Outsourcing is rapidly becoming an accepted management tool for redefining and reenergizing the corporation. It challenges today’s executive to rethink the traditional vertically-integrated firm in favor of a more flexible organization structured around core competencies and long-term outside relationships. Outsourcing is being applied to every facet of the company - from fleet vehicle management to business support services to human resource staffing to information technology”.

sentado por gigantes como General Motors y DuPont en los años 20 y 30. Sobre la base de ese modelo, una compañía es concebida como una gran e integrada organización que directamente posee y gestiona la mayoría, si no la totalidad, de los recursos que necesita. El éxito del negocio se concebía como un sinónimo de la adquisición y control directo de todos los factores de producción (**The Outsourcing Institute, 1996a**).

Con el transcurrir de los años, y conforme las organizaciones se hicieron cada vez más complejas, sus recursos se tornaron más especializados y su control se diseminó entre diferentes porciones de las operaciones de la empresa (diseño de productos, ingeniería, manufactura, recursos humanos, tecnología de la información, distribución, ventas, entre otras). En realidad, el incremento de la complejidad organizacional podría concebirse como el surgimiento de organizaciones enteras dentro de una gran organización, algo así como los diferentes órganos que conforman el sistema respiratorio o el cardiovascular en el cuerpo humano.

El *outsourcing* consiste en concentrarse exclusivamente en las competencias clave del negocio, aquellas por las cuales la empresa mantiene una ventaja competitiva dentro de sus mercados, y subcontratar todo lo demás a empresas externas especialistas. Como lo expresa **The Outsourcing Institute (1996a)**: “lo que diferencia actualmente a las compañías es su capital intelectual, su conocimiento y su experticia, no el tamaño y alcance de los recursos que poseen y controlan” (**s/p**) **(6)**.

Al parecer, ninguna empresa es demasiado grande o pequeña para aprovechar los beneficios potenciales del *outsourcing*. Incluso, las firmas pe-

6 En inglés en el original: “What differentiates companies now is their intellectual capital, their knowledge, and their expertise -- not the size and scope of the resources they own and manage”.

queñas tienen en el *outsourcing* una estrategia que les permite capitalizar las capacidades de una gran empresa sin necesidad de incurrir en los gastos y demoras que implica la adquisición y gestión directa de cada nuevo recurso que se necesite. **The Outsourcing Institute (1996a)** menciona un buen ejemplo al respecto: la empresa Topsy Tail Co., cuyas ventas anuales superan los 80 millones de dólares al año y ¡solamente tiene tres empleados! Dicha empresa consiste en una cuidadosamente estructurada red de 20 asociaciones externas con subcontratistas que manejan todo, desde la fabricación del producto para el cuidado del cabello (marca registrada de Topsy Tail Co.), hasta el servicio a los clientes al detal.

Las grandes corporaciones privadas, como Nike y McDonnell Douglas, y también los organismos públicos, como el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, han sabido igualmente aprovechar las enormes ventajas del *outsourcing*, con resultados extraordinarios en términos de ventaja competitiva, estructuras de costos y valor de mercado (**The Outsourcing Institute, 1996a**).

Desde un punto de vista teórico, puede considerarse al *outsourcing* como una extensión del viejo principio de la “división del trabajo”. De acuerdo con ese principio, las organizaciones humanas basan su estructura y funcionamiento en la especialización de los seres humanos que las integran, distribuyéndose las distintas funciones en grupos de personas separados (divisiones), subgrupos (departamentos), e individuos (puestos).

Por extensión, resulta sencillo extrapolar la especialización hacia fuera de la organización, para considerar las organizaciones en interacción unas con otras. Puesto así, habrá grupos de organizaciones, subgrupos y organizaciones individuales que son especialistas en determinadas actividades. Si cada organización se concentra exclusivamente en su área de mayor espe-

cialización (competitividad), lo que se conoce como el “núcleo del negocio”, entonces el viejo principio de la división del trabajo traspasa las fronteras de la organización individual para comenzar a operar en el sistema económico global. Esta es, sin duda, la más trascendental implicación del *outsourcing*, implicación que conlleva la cimiente de una revolución de hondas repercusiones para la civilización. Como lo expresan **Rothery y Robertson (1997)**:

> El término *outsourcing* se utiliza para describir un fenómeno que se está extendiendo a toda la industria. Posiblemente es parte de un movimiento más amplio de la sociedad para la conformación de un mundo más productivo y menos derrochador (**p. ix**).

Cuando se observa panorámicamente al mundo globalizado de hoy día, se aprecia un irracional aprovechamiento de los recursos, ya que muchos seres humanos se dedican a repetir una y otra vez las mismas actividades por todas partes del planeta, sin ser necesariamente los más competentes en la ejecución de dichas actividades. El *outsourcing* implica hacer que los verdaderos expertos en determinadas actividades, sean los que en definitiva se encarguen de su ejecución.

En lugar de que cada empresa tenga empleados propios para funciones de vigilancia, una sola empresa especializada en vigilancia puede ser subcontratada por todas las empresas para que les preste ese servicio.

Nótese, por otra parte, que además de la ventaja que significa delegar la actividad a especialistas, existe la ventaja de ahorro en costos operacionales y otra (no mencionada por la literatura consultada, pero identificada por el autor de este estudio) relacionada con el hecho de tener una “garantía efectiva de cumplimiento”. Si los vigilantes empleados internamente por la empresa son ineficientes, lo más que puede hacerse es despedirlos, pero nadie rezarse a la empresa por las pérdidas o daños sufridos a causa de dicha in-

eficiencia. En cambio, si la vigilancia se subcontrata a una empresa especializada, ésta responde contractualmente por las consecuencias de su gestión dentro de la empresa cliente.

Entre las múltiples razones que los diversos analistas han expuesto para explicar el fracaso o inviabilidad económica de los regímenes centralistas (economías de Estado), ha sido mencionada la falta de iniciativa de parte de la alta gerencia en las empresas, ya que no existe una remuneración que dependa directamente del propio desempeño, sino una cuota fija igual para todos los ciudadanos (**Cordeiro, 1995**).

De allí que el gerente de una planta de automóviles de un país socialista no se plantea aumentar la productividad de manera espontánea. En cambio, en un país capitalista el afán de lucro funge como un poderoso incentivo para el mejoramiento de la productividad y la calidad. Por analogía, un empleado administrativo dentro de una organización no tiene el incentivo de mejorar la productividad, ya que él percibe un sueldo fijo. En cambio, una empresa contratada para desempeñar las actividades administrativas de ese empleado tendrá el interés de procurar excelentes resultados para poder mantener el contrato, recibir recomendaciones que le procuren otros clientes y justificar los eventuales incrementos en el precio del servicio. Claro está que esto no necesariamente es cierto, dado que el Estado puede otorgar incentivos que cumplan el mismo papel que cumple el afán de lucro en las economías capitalistas.

En esa línea de pensamiento, la diferencia que se ha observado entre los resultados de la economía socialista y la economía capitalista, sería quizás análoga a la diferencia que podría observarse entre los resultados de las empresas con control interno de todas sus funciones y las empresas que subcontraten todas las funciones ajenas al “núcleo del negocio”. No obstante

no existe suficiente evidencia empírica que permita sustentar esa postura.

> Más que un proceso al azar, el desarrollo del outsourcing es el resultado inevitable de muchas presiones, nuevas y mayores, sobre la industria y sobre todos los recursos de un mundo en donde ya no se pueden permitir las existencias reguladoras internas, ni múltiples niveles gerenciales. El proceso está siendo impulsado tanto por la demanda, al buscar la gerencia mejores formas de hacer el trabajo rutinario, como por los proveedores de los servicios subcontratados, quienes se ofrecen a asumir más y más de las cargas de trabajo de sus clientes (**Rothery y Robertson, 1997, p. 24**).

Pero, lejos de representar una "solución mágica" para la eficiencia operacional y gerencial de las empresas, el *outsourcing* es una estrategia que fácilmente puede convertirse en un rotundo fracaso.

Para que el *outsourcing* tenga éxito, la gerencia debe disponer de un claro conjunto de metas y objetivos desde el principio. El *outsourcing* puede implicar importantes transformaciones dentro de la organización, tales como transferencia de activos importantes, reubicación de personal y relaciones contractuales a largo plazo con socios externos. Nada de esto se justifica a menos que los beneficios obtenidos y los riesgos involucrados sean claramente comprendidos y gestionados desde el principio.

En un estudio sobre el *outsourcing* realizado a lo largo de cinco años en 50 firmas locales y transnacionales por la Universidad de Melbourne, se encontró que en las empresas donde la tecnología de la información juega un papel estratégico (por ejemplo, venta al menudeo), la tendencia es a mantener el control interno de los servicios de tecnología de la información (**CPSU, 1997**).

En otro estudio internacional, conducido por la firma de contadores Deloitte & Touche, se comprobó que el *outsourcing* falló en satisfacer las expectativas de la gerencia en cada área de servicios de tecnología de la informa-

ción, en cada una de las regiones internacionales incluidas en el estudio. Los resultados indican que sólo el 35% de 1.400 empresas encuestadas reportaron haber alcanzado algún beneficio del *outsourcing*. Sólo el 20% dijeron haber experimentado reducciones en costos, si bien el 36% manifestó la esperanza de lograr ahorros (**CPSU, 1997**).

Las razones del fracaso pueden deberse a que la gerencia espera resultados a corto plazo, mientras que el *outsourcing* es una estrategia de largo plazo, tal como lo señala **The Outsourcing Institute (1995)**:

> En este estudio, hemos descubierto que el sobreénfasis en los beneficios a corto plazo es una clara señal de advertencia de un proyecto de outsourcing que probará no ser exitoso. Cuando las razones estratégicas del outsourcing son opacadas por consideraciones cortoplacistas del negocio, las compañías frecuentemente manifiestan descontento con los resultados. El outsourcing es una herramienta gerencial estratégica de largo plazo (**s/p**) **(7)**.

A pesar de los riesgos, **The Outsourcing Institute (1995)** reporta que, en promedio, las empresas que han instrumentado mecanismos de *outsourcing* han obtenido un 9% de reducción en costos, y alrededor de un 15% de incremento en capacidad y calidad.

A lo largo de una serie de estudios realizados desde 1991 (incluyendo encuestas a más de 1.200 compañías), trabajo directo con sus miembros actuales, y análisis sobre la marcha de diversos estudios en la materia, el Instituto de *Outsourcing* ha identificado 10 razones fundamentales por las cuales las compañías recurren al *outsourcing*, y los beneficios potenciales implicados. Esas razones son las siguientes (**The Outsourcing Institute,**

---

7 En inglés en el original: “In this study, we discovered that over emphasis on short-term benefits is a clear warning sign of an outsourcing project that will prove unsuccessful. When the strategic reasons for outsourcing are overshadowed by short-term business concerns, companies are often disappointed with the results. Outsourcing is a long-term strategic management tool”.

1996b):

- Razones Estratégicas (largo plazo):
  - Mejora el foco central de la compañía.
  - Acceso a capacidades de clase mundial.
  - Aceleración de los beneficios de la reingeniería.
  - Compartir riesgos.
  - Liberar recursos para otros propósitos.
- Razones Tácticas (corto plazo):
  - Mayor disponibilidad de fondos de capital.
  - Inyección de efectivo.
  - Reducción y control de costos operacionales.
  - Acceso a recursos no disponibles internamente.
  - Función difícil de gerenciar o fuera de control.

Outsourcing y Capital Social

Es probable que el capital social sea uno de los insumos claves para la propuesta de "*outsourcing*" como estrategia de desarrollo de la administración Acuática venezolana. Los individuos y los grupos que puedan trabajar en forma colaborativa, estableciendo y manteniendo tanto relaciones basadas en la confianza, como redes de contactos, tendrán una ventaja sobre sus competidores que no puedan hacerlo. La razón es que los "*outsourcers"* compiten en procesos complejos técnicamente exigentes, intensivos en su uso de la información, y que requieren coordinación entre los diferentes actores y las diferentes etapas del servicio. El *capital social*[8] puede ser un aporte importante en el desempeño de la organización debido a que provee acceso

[8] Capital Social como un componente innovador que aumenta el valor de recursos intangibles (**McElroy, 2001**).

a la información y reduce los costos de contratación y de coordinación, siendo de gran utilidad para las partes involucradas (**Adler y Kwon, 2002**).

El concepto de capital social es relativamente nuevo, data de la década de los ochenta, ganó terreno en el debate académico. En las discusiones políticas, algunos autores utilizan este término de una manera "sorprendentemente elástica" (**Lappe y Du Bois, 1997**), en las opiniones de los analistas y en el comentario de profesionales y técnicos, sin embargo, existe preocupación en cuanto a: ¿Qué es el capital social? ¿Cómo se genera y se acumula? ¿Cómo puede medirse? ¿Es un concepto operativo para el diseño de políticas? ¿Cómo se puede hacer para organizar a la gente? ¿Qué ventajas tiene asociarse? ¿Cómo se construye la confianza para poder cooperar? Muchas de estas preguntas se han considerado secundarias cuando se piensa en el desarrollo.

Resulta llamativo que en un lapso tan breve el concepto se difundió por diversas áreas como los programas de lucha contra la pobreza y las nuevas técnicas de gestión empresarial; debido a su naturaleza multidimensional (**Koka y Prescott, 2002**). Por su parte, el Banco Mundial creó una iniciativa específica en torno al capital social con la pretensión de responder, en forma sistemática, las preguntas anteriores, las cuales guiaron a todos los que se ocuparon del tema en los últimos veinte años.

Coleman (1988) formuló el concepto de capital social con la intención de llenar el vacío entre la explicación que dan los sociólogos del comportamiento humano en cuanto éste está determinado por factores sociales, o sea, normas y obligaciones sociales, y el supuesto de los economistas de que existe un interés racional sobre el propio individuo (autointerés). Según **Coleman (1988)**, "la función identificada por el concepto de capital social es el valor que estos aspectos de la estructura social tienen para los actores en

cuanto son recursos que ellos pueden utilizar para lograr sus intereses" (**p. 101**). Aunque muchos estudios se centran en los resultados obtenidos a nivel de la comunidad y definen el capital social como un bien público de nivel comunitario (**Helliwell y Putnam, 1995; Helliwell, 1996; Krishna y Uphoff, 1998**), Coleman concibió el capital social como algo que utilizan los individuos para impulsar sus propios objetivos personales. El objetivo de Coleman es explicar qué hay exactamente en las relaciones sociales para que puedan constituirse en un recurso de capital útil para los individuos. El capital social puede estar incorporado en la sociedad en vez de estarlo en uno cualquiera de los individuos, pero recibe valor de los individuos y las organizaciones que lo utilizan para dinamizar sus intereses individuales o colectivos. Existe una considerable confusión sobre su significado, medida y efectos (**Portes y Landolt, 1996**).

La crítica que puede establecerse desde ya al uso y, por qué no, al abuso que se ha hecho del concepto es precisamente que, al haber sido utilizado para explicar tantas cosas, se está en serio riesgo de vaciarlo de contenido, convirtiéndolo en algo que finalmente no explica nada.

Por otro lado, la sobre importancia que se le ha dado por parte de algunos investigadores que creen haber encontrado al eslabón perdido del desarrollo económico y social, ha generado falsas expectativas en analistas y gestores de políticas. Es por ello que por capital social se va a hacer referencia al activo que determina el modo como los actores económicos se relacionan y sus formas de organizarse para generar crecimiento y desarrollo (**Zumbado, 2001**).

Al igual que con los otros tipos de capital, es en una combinación virtuosa de distintos activos que pueden ponerse en funcionamiento proyectos encaminados a la consecución de objetivos prefijados. En este contexto, el

capital social cobra valor en la medida en que se integra a un portafolio de activos, donde cumple un efecto sinérgico importante en la potenciación de los demás capitales, especialmente el capital humano.

Dichos postulados conducen a otra pregunta: ¿En qué medida el capital humano (conocimiento) genera capital social (“empoderamiento”) y al mismo tiempo, en qué medida genera renta que posibilite la creación de un nuevo capital humano?

Se evidencia que la creación del denominado "círculo virtuoso", propuesto por **Putnam (2000)** y por la **CEPAL (2002)**, es capaz de generar equilibrio social; implica no sólo relaciones horizontales y espontáneas de cooperación, confianza, reciprocidad, sino también relaciones formales entre Estado y sector privado.

Por otro lado, se verifica que la discusión sobre capital social generador de desarrollo es solapada por la complejidad, vinculándose a un debate de gran magnitud que transita por la ideología, la teoría y la democracia.

El capital social proporciona los valores de la organización como la solidaridad y cooperación, especialmente cuando las interacciones arreglan los modelos de obligaciones y expectativas basados en las reglas de reciprocidad e igualdad (**Adler y Kwon, 2002**); además de crear mejores oportunidades comerciales (**Burt, 1992**).

Para **Lazerson (1995)** dicho capital resuelve los conflictos, mejora el acuerdo general con las organizaciones circundantes, refuerza la comprensión con la administración pública, generando apoyo al desarrollo de estrategia comercial, mitiga las imperfecciones de información en el mercado, y reduce los costos de la transacción. La acción social beneficia las actividades comerciales, considerado el ciudadano no sólo como un ciudadano, sino co-

mo un consumidor e inversionista, con aumento en sus capacidades para la creación, reparto y dirección del conocimiento (**Bueno, 2002**).

Desde el punto de vista corporativo, el capital social podría entenderse como “la suma de recursos en pro del aumento de relaciones intraorganizacionales” (**Bourdieu, 1980**).

De esta forma, se emprende una política de colaboración recíproca entre el Estado y el sector privado, con ganancias en competitividad para ambos. El punto clave de esta estrategia está precisamente en la sinergia de las dos partes. “El desarrollo de una imagen corporativa y la promoción apoyada en ella no es una tarea que compete exclusivamente a un gobierno regional. Este es uno de los campos en los cuales la articulación entre el sector público y el sector privado tiene que dar sus mejores frutos” (**Boisier, 1992, p. 184**).

Subcontratación y Empleo

Aunque, aparentemente, los servicios empresariales han crecido enormemente, en términos de empleo, a veces se arguye que esto se debe a una falacia estadística. El razonamiento es que la subcontratación sólo ha "visualizado" estadísticamente los servicios empresariales que antes se realizaban internamente. Esto refleja un problema más general de las estadísticas empresariales. La mayoría de las estadísticas sobre servicios toman su punto de partida del lado de la oferta; por tanto, las estadísticas se definen según la actividad económica de la empresa que ofrece servicios como actividad principal. Esto puede, con frecuencia, conducir a error: para muchos proveedores de servicios, ésta no es su actividad principal. No obstante, el servicio al cliente se está convirtiendo en una actividad cada vez más importante para muchas empresas.

Un problema asociado, a este respecto, es que las comparaciones internacionales sobre niveles de empleo en la industria y los servicios pueden estar distorsionadas. El nivel de subcontratación influye, en gran medida, sobre el nivel relativo de empleo en la industria y los servicios. Por tanto, las diferencias en el empleo en los servicios no reflejan, por defecto, diferencias estructurales en la economía, sino que pueden deberse también a diferencias en la ubicación de los trabajos.

Una discusión más general de los efectos de la subcontratación sobre el empleo es difícil, porque la información estadística disponible no permite establecer una relación directa entre la subcontratación y el crecimiento del empleo en los servicios empresariales. En principio, se puede sostener que la subcontratación está sustituyendo simplemente empleo interno por empleo externo.

En contraste, parece haber cierto consenso acerca de los efectos positivos de la subcontratación sobre la creación neta de empleo. **Romero (2003) y Bronstein (1990)** asumen, en primer lugar, que el potencial de creación de empleo depende de la ganancia potencial de productividad derivada de la subcontratación y, en segundo lugar, que el potencial de creación de empleo depende también, en gran medida, de la forma en que se producen los servicios empresariales.

Si se acepta que la subcontratación está asociada con ganancias positivas de productividad, se puede mencionar al menos tres posibles efectos. Primero, la mayor productividad de un servicio subcontratado conduciría, si hay una demanda inelástica para este servicio, a pérdidas de puestos de trabajo debidas a la especialización. Segundo, desde la perspectiva del sector industrial, la subcontratación ofrecería, a las empresas del sector, la oportunidad de concentrarse en actividades nucleares, donde tienen las mayores

ventajas competitivas y pueden obtener las mayores tasas de retorno. Este aumento de productividad podría traducirse en aumento de empleo. Tercero, desde la perspectiva del sector servicios, las ganancias de productividad reforzarían también la competitividad y, por tanto, las posibilidades de creación de empleo derivadas de una mayor demanda por parte del sector industrial. El efecto total sobre el empleo dependería, desde luego, de si la creación de empleo debida a la mayor demanda sobrepasa a la pérdida de puestos de trabajo debida a la especialización.

Otro punto mencionado por diversos autores (**Romero, 2003; Bronstein, 1990**) es que la creación de empleo depende, en gran medida, de la forma en que se producen los servicios. Cuanto mayor sea el nivel de conocimientos y mayor el elemento de "co-producción" entre el proveedor de servicios empresariales y el usuario, mayor será el potencial de creación de empleo. Este razonamiento es el fundamento de la llamada economía basada en el conocimiento. En las economías modernas desarrolladas, el equilibrio entre conocimiento e infraestructura física se ha desplazado tanto hacia el conocimiento que éste se ha convertido quizás en el factor más importante para determinar el crecimiento económico.

En las economías modernas desarrolladas, el equilibrio entre conocimiento e infraestructura física se ha desplazado tanto hacia el conocimiento que éste se ha convertido quizás en el factor más importante para determinar el crecimiento económico

El potencial de empleo en los servicios empresariales implica también cambios sustanciales en la estructura ocupacional y de cualificaciones del sector empresarial (**Romero, 2003**), cabe así esperar ciertas tendencias generales que afectarán en gran medida al trabajo y la ocupación en las industrias de servicios. Ello incluye la necesidad de que el personal tenga capaci-

dad de respuesta para los clientes, sea capaz de adaptarse y de ofrecer nuevos servicios, así como de adquirir nuevos conocimientos rápidamente; e igualmente la necesidad de enseñanza permanente, expansión de oportunidades en los servicios, etc.

En otro orden de ideas, existe una tensión entre los sistemas normativos característicos de los países latinoamericanos, y la dinámica de las relaciones laborales. Las constituciones consagran principios y derechos que sirven de referencia a la legislación específica, a veces con un significativo grado de detalle. No obstante este carácter programático, la interpretación de los textos constitucionales no está libre de controversia, y los derechos de agremiación y huelga, por ejemplo, terminan en muchos casos fuertemente restringidos por la legislación cuando de los servicios públicos se trata.

Las normas que rigen las relaciones laborales tienden, en general, a producir avances en la profesionalización de la función pública, tanto bajo la impronta del unilateralismo como de la negociación y la concertación. En otros casos, se progresa hacia una mayor flexibilidad en las condiciones de empleo, incluso independientemente del estatus alcanzado por la negociación colectiva y aún cuando la misma no exista en el sector público. Lo singular es la presencia simultánea de ambas orientaciones, incluso en el mismo espacio administrativo, particularmente la administración central. Ello podría explicarse por la “flexibilización de la flexibilidad”, atendiendo a que las formas de vinculación contractual no son novedosas en la administración pública, aunque tradicionalmente tenían lugar de manera más excepcional como mecanismo de colaboración con los equipos estables de funcionarios, y en otros casos se mimetizaban con la estructura burocrática. Las características de esta modalidad de empleo y las normas que la regulan, en general, hacen más discrecional el procedimiento de designación y de fijación de salarios, y

el incremento de estas contrataciones termina configurando una modalidad paralela al servicio civil estable. Explorar la relación entre flexibilidad y clientelismo es, en este sentido, una tarea pendiente. Cabe resaltar otro aspecto de la flexibilidad, en el cual ésta no resulta de la desregulación, o de la precarización de las condiciones de empleo o ni siquiera constituye una modalidad de contratación alternativa, sino que tiene lugar en el marco de sistemas estatutarios en los que la estabilidad y los derechos se disminuyen en aras de otros valores imperantes en el mercado de trabajo y en la economía.

CAPITULO III

METODOLOGIA GENERAL DEL ESTUDIO

Modalidad de Investigación

Este estudio es de tipo **descriptivo-evaluativo**, por cuanto con el mismo se ha buscado recabar evidencias en favor de una hipótesis de relación entre variables, siendo la **variable dependiente** el "desempeño organizacional", medido en términos de beneficios y costos, y la **variable independiente** la "estrategia organizacional", que a efectos de este estudio asume dos valores posibles: a) *outsourcing*, y b) gestión y operación directa con recursos públicos.

Del estudio se derivan evidencias que permiten fundamentar científicamente el postulado teórico de que el desempeño organizacional depende o está determinado por la estrategia organizacional que se adopte, conduciendo a mejores resultados, en el caso de la Administración Acuática venezolana, la estrategia de *outsourcing*.

El alcance de los hallazgos empíricos, no obstante, va mucho más allá de la sola verificación de una relación hipotética entre dos variables, pues, a la luz de lo discutido en el Capítulo I, la confirmación de una mejor relación beneficio-costo a favor del *outsourcing* representa un hallazgo de importantes repercusiones teóricas y prácticas para la reformulación de las estrategias y modelos de desarrollo del sector público, modernización de la Administración Pública y lo que esto representa a su vez para el desarrollo económico-social

del país.

La investigación doctoral, desde el punto de vista de la forma como se verificó la hipótesis del estudio, es **evaluativa**; es decir, un estudio donde se involucra la utilización del método científico para determinar el éxito o fracaso de un programa, estrategia o curso de acción, o la conveniencia de una alternativa de decisión en comparación con otras. Debido a los diferentes criterios que existen para la diferenciación entre modalidades de investigación, el autor desea puntualizar su adhesión al siguiente concepto de investigación evaluativa:

> El objeto de la investigación evaluativa es medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso alcanzar, a fin de contribuir a la toma de decisiones subsiguientes acerca del programa y para mejorar la programación futura. En esa definición hay cuatro rasgos primordiales: la expresión 'medir los efectos' hace referencia a la *metodología de investigación* que se emplea. La expresión 'los efectos' hace hincapié en los *resultados* del programa y no en su eficiencia, honestidad, moral o respeto a reglas o normas. La comparación de los efectos con metas subraya el uso de *criterios* explícitos para juzgar hasta qué punto el programa va marchando bien. La contribución a la toma de decisiones subsiguiente y al mejoramiento de la programación futura denota la *finalidad social* de la evaluación (**Weiss, 1991, pp. 16-17**).

Usualmente se asocia la investigación evaluativa únicamente con programas ya en marcha, cuyo éxito se desea determinar, estableciendo criterios claros y específicos de éxito, y reuniendo pruebas y testimonios de una muestra representativa de las unidades sobre las que el programa incide; comúnmente, la investigación evaluativa traduce estas pruebas y testimonios a expresiones cuantitativas, y los compara con los criterios que se había establecido; luego saca conclusiones acerca de la eficacia, el valor, el éxito del programa que se está estudiando.

Sin embargo, la investigación evaluativa también se utiliza con fines

prospectivos, es decir, como herramienta de soporte para una toma racional de decisiones respecto a diferentes alternativas o cursos posibles de acción. Al respecto, afirma **Weiss (1991)**:

> A menudo se considera que el análisis de costo-beneficio puede sustituir a la investigación de evaluación, pero, en lo esencial, es una ampliación lógica de la misma. A fin de asignar valores en dólares a los beneficios de un programa, primero es preciso contar con algunos testimonios evaluativos de qué clases de beneficios se han alcanzado y cuántos han sido (**p. 106**).

Gran parte del análisis de costo-beneficio se efectúa prospectivamente, y consiste en estimar los costos y los beneficios probables de diversas estrategias propuestas a objeto de alcanzar en el futuro un determinado fin. Se hace hincapié en la planeación: en ampliar la gama de opciones, estimar qué es lo que se gastará en cada opción contra los dividendos que producirá e introducir el análisis racional en el proceso de toma de decisiones. De esta manera se puede estimar los rendimientos que cabe esperar obtener en cada curso de acción, comparando sus costos contra sus beneficios previsibles.

En esencia, el análisis de costo-beneficio trata de descubrir los beneficios de un programa, tangibles e intangibles; examina los costos que involucra la realización del programa, tanto directos como indirectos; y luego trata de expresar los beneficios y los costos en una unidad de medida común (monetaria). La proporción entre los beneficios y los costos constituye una indicación de la ganancia que la sociedad puede obtener al invertir en el programa.

En el presente estudio se utiliza el análisis de costo-beneficio, también conocido como Evaluación Económico-Social (EES) (**Infante, 1988**), para determinar cuál de las siguientes dos estrategias de gestión que se le presentan al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, reporta

mayor beneficio neto para la sociedad: **a)** *outsourcing* vs. **b)** seguir operando como hasta ahora. La evaluación no solamente contempla la dimensión socioeconómica, sino también la dimensión sociopolítica de las alternativas objeto de estudio. Al respecto debe aclararse que esta metodología permite traducir a términos cuantitativos factores que son eminentemente cualitativos, gracias a lo cual se puede contrastar dos o más alternativas o cursos de acción que se plantean para la toma de decisiones gubernamentales, sobre la base de una misma escala de comparación y pese a que cualquiera de esas alternativas puede estar aparejada a beneficios y costos de índole cualitativa, tales como ventajas políticas, de imagen, de contención de la explosividad social, de pérdidas de puestos o fuentes de trabajo, entre otros muchos.

También conviene aclarar que, tal como se expuso anteriormente, la estrategia de *outsourcing* se evaluó en comparación con otras modalidades de funcionamiento que, en mayor o menor medida, y con mayor o menor éxito, han sido ensayadas en diferentes instancias de la administración pública venezolana, tales como:

- Reducción de nómina de personal y posterior contratación del mismo bajo contrato de servicios con personas naturales.

- Subcontratación de firmas personales, para sustituir a algunos empleados públicos en las funciones de las que son responsables.

- Subcontratación de empresas privadas, para abastecerse de productos o servicios que son insumos necesarios para la prestación del servicio o actividad pública, pero quedando dicha actividad bajo la gestión directa de la administración pública contratante.

- Licitaciones para la realización de obras públicas (como la construcción de autopistas) o la prestación de servicios públicos puntuales

(como las máquinas electorales).

- Concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos o la realización de actividades públicas.
- Privatizaciones de empresas públicas.
- Programas de reconversión industrial y desarrollo de la competitividad en empresas públicas.
- Programas de optimización de gestión.

No obstante, considerando el caso específico de la Administración Acuática, no todas esas modalidades han sido ensayadas con anterioridad, por lo cual se consideró únicamente aquellas que sí lo han sido y, por tanto, pueden considerarse como parte de la alternativa de “seguir operando como hasta ahora”. Dichas modalidades son las siguientes:

- Reducción de nómina de personal y posterior contratación del mismo bajo contrato de servicios con personas naturales.
- Subcontratación de empresas privadas, para abastecerse de productos o servicios que son insumos necesarios para la prestación del servicio o actividad pública, pero quedando dicha actividad bajo la gestión directa de la administración pública contratante.
- Concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos o la realización de actividades públicas.

Hipótesis

Se plantea en esta investigación la Evaluación Económico-Social

(EES) de la estrategia de *outsourcing* para la realización de actividades de la Administración Acuática en Venezuela, bajo la siguiente **hipótesis general de investigación**:

> Si el *outsourcing* es una alternativa de mejor desempeño organizacional para la Administración Acuática venezolana que la alternativa de gestionar y operar directamente sus diferentes funciones mediante recursos públicos; entonces, en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), la Razón Beneficio-Costo, calculada mediante Evaluación Económico-Social (EES), será mayor para la alternativa de *outsourcing* que para la alternativa de gestionar y operar directamente sus funciones organizacionales mediante recursos públicos.

El problema de investigación, se expresa en la siguiente interrogante a la cual se ha buscado dar respuesta: ¿Es factible, en términos económico-sociales, instrumentar el *outsourcing* en la Administración Acuática venezolana, como estrategia para el mejoramiento de su desempeño organizacional?

La respuesta a esa interrogante general de la investigación plantea, a su vez, las siguientes interrogantes específicas:

- ¿Cómo opera actualmente la Administración Pública venezolana, y específicamente la Administración Acuática?

- ¿Qué resultados ha tenido en la Administración Pública venezolana en general, y específicamente en la Administración Acuática, la instrumentación en el pasado de medidas y estrategias para mejorar el desempeño organizacional?

- ¿Cuál es la estructura total de costos económicos y sociales incurrida actualmente por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, como ente responsable de la Administración Acuática venezolana?

- ¿Cuáles son las características distintivas del *outsourcing* como estrategia de mejoramiento del desempeño organizacional?

- ¿Qué resultados se ha observado, a nivel nacional e internacional, en el desempeño de organizaciones públicas, tras la aplicación de una estrategia de *outsourcing*?

- ¿Qué factores, parámetros y criterios debe tomarse en cuenta y utilizarse para una Evaluación Económico-Social (EES) de la estrategia de *outsourcing* aplicada al mejoramiento del desempeño organizacional en la Administración Pública en general y específicamente en la Administración Acuática Nacional?

- ¿Cuál es la relación Beneficio/Costo (Razón B/C), en términos económico-sociales, del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, según opera en la actualidad?

- ¿Cuál es la relación Beneficio/Costo (Razón B/C), en términos económico-sociales, de la alternativa de *outsourcing* aplicada al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares?

- ¿Qué viabilidad tiene la alternativa de *outsourcing* aplicada al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, considerando la dimensión sociopolítica?

El estudio consiste en la realización de una evaluación de costos y beneficios, tanto económicos como sociales, en términos de la aplicación comparativa de recursos que involucran dos alternativas o cursos de acción posibles en una organización pública: a) recurrir al *outsourcing* (alternativa sugerida), vs. b) seguir operando como hasta ahora (alternativa de control); considerando igualmente, la dimensión sociopolítica del problema.

Procedimientos de Investigación

Para alcanzar el objetivo general trazado, se utilizó los siguientes procedimientos de investigación:

- Profundización de la revisión bibliográfico-documental, con el fin de delinear en mayor detalle los antecedentes y bases teóricas del estudio, particularmente en lo que atañe al proceso sociopolítico que ha caracterizado la evolución de la Administración Pública venezolana en general, y específicamente la Administración Acuática, en busca de comprender el origen y características de su ineficiencia.

- Descripción del funcionamiento actual del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) y su estructura total de costos económicos y sociales (en los procesos seleccionados para el análisis), reconstruyendo su historia, cómo fue desarrollando su particular ineficiencia, las razones de su fracaso y cómo han evolucionado los diversos esfuerzos de transformación, desarrollo organizacional y elevación de su eficiencia, caracterizando las técnicas que se han aplicado y cuáles de ellas han dado mejores resultados.

- Descripción de la situación actual de los procesos seleccionados para el análisis del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos en términos gerenciales, operacionales y de ejecución presupuestaria, con el fin de conocer: a) los componentes de sus estructuras de costos totales; b) los beneficios que generan en la actualidad para la economía en general; c) los agentes económicos y sociales que se benefician del servicio prestado por esos procesos; y d) los parámetros de costos y beneficios que debe utilizarse para comparar la situación actual contra otras alternativas estratégicas, como el *outsourcing*.

- Evaluación Económico-Social de la situación actual vs. el *outsourcing* en los procesos seleccionados para el análisis (susceptibles de ser subcontratados mediante *outsourcing*).

- Generalización crítica de los resultados y sus implicaciones a otras organizaciones públicas.

Técnicas de Recopilación de Información

La información necesaria para realizar la evaluación socioeconómica y sociopolítica de las estrategias alternativas objeto de estudio, se recopiló mediante fuentes primarias tomadas de los registros oficiales del INEA.

Específicamente, se trabajó con la información presupuestaria, detallada por programas, partidas, subpartidas y actividades; así como con la nómina y el récord de subcontrataciones convencionales llevadas a cabo por la organización.

Se aplicó cuestionarios y se realizó entrevistas en aquellos casos en que la información de insumo requerida para el análisis no estaba completamente contenida en la propia documentación de la organización.

Técnicas de Análisis

Como ya se ha dicho, en este estudio se trabaja con la técnica denominada Evaluación Económico-Social (EES), la cual se fundamenta en el Análisis de Costo-Beneficio o Relación Beneficio/Costo (B/C).

De acuerdo con **Sirken (1980)**,

En el sector público (…) solo recientemente comenzaron a some-

> terse las inversiones a una prueba de rentabilidad. En el caso de las inversiones públicas, la rentabilidad se debe considerar desde el punto de vista de la totalidad de la economía, que se supone es la beneficiaria de tales inversiones (al igual que la empresa privada considera sus inversiones en función de sus utilidades). La diferencia estriba en que la determinación y medida de los costos, y especialmente de los beneficios, de una inversión pública, es decir, desde el punto de vista de toda la economía, es un proceso mucho más complejo que el de una inversión privada (…) El análisis de c/b puede considerarse como una técnica cuantitativa avanzada que aplica el análisis racional al proceso de toma de decisiones. Se utiliza para hallar solución al problema práctico de decidir si un determinado programa o proyecto vale la pena desde un punto de vista económico. Sopesa sus ventajas valorando el cómo, cuándo y dónde debe llevarse a cabo. La esencia del análisis es una comparación de los costos y beneficios económicos del programa o proyecto (**pp. XI-1,XI-2**).

En este tipo de análisis el costo de los recursos no es su valor de mercado, sino lo que pierde la sociedad al dejar de destinar dichos recursos a otros fines, es decir, se trabaja con el **costo de oportunidad social** de los recursos, tanto humanos como materiales, implicados en la instrumentación del programa o proyecto. De igual manera, los beneficios se miden no sólo en términos directos, sino también los beneficios indirectos que genera el proyecto, usualmente ocultos o difíciles de cuantificar (incluyendo los costos o beneficios sociopolíticos).

Por otra parte, se incluyen los costos y beneficios de todos los agentes económicos, sociales y políticos afectados directa o indirectamente por el proyecto, y no solamente los que incurre o percibe el agente que se encarga de suministrar los recursos financieros para el proyecto. En la Evaluación Económico-Financiera, típica de los proyectos de inversión o estudios de factibilidad económica, solamente se consideran los costos y beneficios para la empresa o entidad que acomete la inversión, sin importar los efectos sobre otros agentes de la sociedad.

Como en el presente estudio se analiza un problema de decisión de organizaciones públicas, el agente encargado de realizar la inversión es el Estado. Aquí hubo que considerar, por lo tanto, no sólo los intereses del Estado, sino también los intereses de los usuarios o beneficiarios del servicio o función pública prestada por la organización objeto de evaluación, y del resto de la sociedad en general.

Debido a sus particularidades técnicas, en el contexto mismo del análisis de los resultados de investigación se explica en detalle los conceptos y procedimientos relacionados con la aplicación de la Evaluación Económico-Social al problema específico objeto de estudio.

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION ACUATICA EN VENEZUELA

Introducción

Aun cuando muchas de las funciones de la Administración Acuática están concentradas en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), todavía quedan diversas lagunas que la Ley General de Marina y Actividades Conexas, promulgada a finales del año 2001, no aclara; siendo por ello necesario analizar con detenimiento las diferentes funciones que integran la Administración Acuática en cada uno de los entes gubernamentales que las ejercían anteriormente y que todavía pueden ejercer algunas de ellas, de manera autónoma, coordinada o subordinada al INEA.

De allí que en el presente Capítulo se busca caracterizar apropiadamente a la Administración Acuática Nacional, para lo cual se hace necesario, igualmente, caracterizar el Sistema Acuático Nacional en su conjunto, dado que en torno a la regulación de dicho sistema se estructura la Administración Acuática.

El objetivo general de caracterizar la Administración Acuática Nacional se traduce a su vez en los siguientes objetivos específicos:

1. Describir las actividades que integran el Sistema Acuático Nacional.
2. Identificar los entes estructurales que integran la Administración Acuática Nacional.

3. Analizar las funciones de la Administración Acuática Nacional.

4. Definir las interrelaciones funcionales entre los diferentes entes estructurales que integran la Administración Acuática Nacional.

En muchos países, particularmente en los desarrollados, una única dependencia gubernamental ejerce la máxima autoridad marítima y acuática en general, concentrando todas las funciones y actividades inherentes a ese sector. Por ejemplo, en Los Estados Unidos de Norteamérica la Guardia Costera (*United States Coast Guard*) es la máxima autoridad acuática, ejerce absolutamente el Control por el Estado Rector del Puerto en todos los puertos de esa nación y es el ente que coordina actividades tan importantes como los planes de contingencia ante eventuales accidentes acuáticos, incluso es la autoridad central en materia de búsqueda y salvamento (SAR). Lo propio ocurre en el caso de España, donde una red integrada de Capitanías Marítimas que operan bajo las directrices de una agencia central del gobierno, concentran todas las funciones y actividades del sector, como son: servicios de inspección marítima, seguridad marítima y prevención de la contaminación del medio marino, despacho, marina de recreo, registro, personal marítima y asuntos generales, y sistema integrado de control de tráfico marítimo y de prevención de la contaminación. Incluso en un país en vías de desarrollo afín a Venezuela, como es la Argentina, la mayoría de esas funciones y actividades están concentradas en la Prefectura Naval, a través de los Guardacostas.

En Venezuela, en cambio, todas esas funciones están dispersas,

> ...los planes de contingencia están a cargo de PDVSA, las actividades de Búsqueda y Salvamento están a cargo de la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo, no existiendo centros SAR equivalentes a nivel marítimo; el Control por el Estado Rector del Puerto, como ya ha sido señalado, lo ejercen, administrativamen-

> te, la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático y, ejecutivamente, la Armada y Corpoven, S.A., esta última por iniciativa propia en resguardo de sus propios intereses (**Ortiz, 1998, p. 9**).

El Ministerio de Infraestructura, ahora a través del INEA, tiene una función supervisoria de las empresas navieras y otros actores del sector marítimo, como las instituciones de formación náutica y los puertos, a fin de verificar el cumplimiento de las normas relativas a ese sector, tanto nacionales como las internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico interno.

Se hace, por lo tanto, necesario analizar la multiplicidad y complejidad de funciones que debe manejar la Administración Acuática Nacional, a fin de poder caracterizarlas con propiedad, a la luz de la entrada en funcionamiento del INEA, del cual se espera que centralice todas o las principales funciones de la Administración Acuática; pero, en la práctica, el INEA ha venido simplemente a reemplazar a la antigua Dirección General Sectorial de Transporte Acuático del Ministerio de Infraestructura, por lo cual la Administración Acuática continúa dispersa. De allí la relevancia de identificar las funciones que debe centralizar el INEA para conducir una eficaz administración pública del Sistema Acuático Nacional.

Aproximación Referencial y Teórica

Antecedentes

En Venezuela, país caribeño que fundamenta en su actividad marítima buena parte de su desarrollo económico, la seguridad portuaria ha sido calificada de precaria por algunos autores, como **Ortiz (1998)**, **Avello (1997)** y **Ricci (1996)**, ya que las autoridades responsables no cuentan con la organización ni los recursos necesarios para el cabal ejercicio de las funciones de seguridad acuática en general.

De acuerdo con **Ortiz (1998)**, la Administración Marítima en Venezuela no ejerce cabalmente el Control por el Estado Rector del Puerto, lo que, siendo una de sus metas obligadas, indica una grave situación de ineficacia organizacional que compromete la seguridad portuaria y de la navegación marítima en general dentro de nuestras aguas territoriales.

Asegura igualmente **Ortiz (1998)**, que en Venezuela, tan sólo como iniciativas aisladas, el Control por el Estado Rector del Puerto, esencial para garantizar la seguridad portuaria, se aplica parcialmente en los muelles de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) en Puerto La Cruz; y en el Puerto de La Guaira, este último a través del Comando de Guardacostas de la Armada, según Convenio de Cooperación Interministerial celebrado entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Ministerio de la Defensa (**MTC-MD, 1996**).

Al parecer, el problema de la gestión de la seguridad en los espacios acuáticos nacionales, obedece principalmente a la inexistencia de un ente capaz de centralizar todas las funciones que guardan relación en esta materia (**Ortiz, 1998; Avello, 1997; Ricci, 1996**).

Avello (1997) señala que en la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático (DGSTA), máxima autoridad marítima en el país hasta agosto de 1998 (fecha en la cual la Autoridad Marítima fue atribuida por la Ley de Navegación a las Capitanías de Puerto), no existen entes estructurales que centralicen adecuadamente las labores de inspección, supervisión, seguimiento, etc., que son requeridas para un adecuado control por parte del Estado Rector del Puerto. Por otra parte, existen limitaciones de recursos materiales y humanos que impiden la debida organización y coordinación de esas actividades.

Según lo reporta **Ortiz (1998)**, las funciones ejecutivas del Control por el Estado Rector del Puerto fueron delegadas por la DGSTA al Comando de Guardacostas de Armada; pero, al parecer, sus resultados han sido poco exitosos, debido a que el Comando de Guardacostas ha desempeñado esa función exclusivamente en el Puerto de la Guaira y zonas adyacentes.

Así mismo, mediante el denominado Sistema Corporativo de Aceptación de Tanqueros (SCAT), PDVSA controla la admisión de buques / tanque a los terminales petroleros venezolanos (**Corpoven, 1995**), pero dicho control es limitado (**Ortiz, 1998**), ya que no posee la autoridad para tomar medidas de amonestación o sanción conforme a las cláusulas de los diferentes convenios internacionales marítimos, ni a los mecanismos previstos en la Resolución OMI A.787(19) sobre Control por el Estado Rector del Puerto (**OMI, 1995**).

Esta situación, a criterio de Ortiz, lesiona los más altos intereses de la seguridad y protección de las aguas territoriales de la República, así como de nuestra infraestructura portuaria.

> Recientemente, hemos asistido a lamentables incidentes que han impactado las aguas territoriales a través de derrames petroleros. Aparte de los puertos Guaraguao y Jose, relativamente resguardados por la iniciativa de Corpoven, S.A., existen muchos otros que están preocupantemente abandonados, tales como el principal puerto de la República, Puerto Cabello, y otros no menos importantes como Cardón y Amuay, en Paraguaná, y Pto. Miranda, El Tablazo, Bajo Grande y La Salina, en el Lago de Maracaibo (**Ortiz, 1998, p. 9**).

Como ya se dijo, en los Estados Unidos de Norteamérica la Guardia Costera (*United States Coast Guard*) es el ente gubernamental que concentra todas las funciones y actividades marítimas de ese país. De igual manera, en la Argentina, así como en muchas otras naciones, las funciones relacio-

nadas con la seguridad marítima nacional está claramente centralizada en un único organismo rector:

> La salvaguarda de la vida humana en el mar, la seguridad de la navegación, la protección del medio marino, la vigilancia de los espacios marítimos, fluviales y portuarios, el control del cumplimiento de la legislación aplicable y la preservación del orden público en estos ámbitos, la seguridad y eficiencia operativa del transporte marítimo y de las industrias y actividades vinculadas, la protección de los recursos en las zonas económicas exclusivas y, en general, la tutela de los intereses del Estado en dichos espacios y de toda la gama de funciones derivadas de estos enunciados, constituye un campo de atribuciones confiado mundialmente a una familia de instituciones de diversos nombres, estructura y nivel de desarrollo, pero de cometidos afines: los GUARDACOSTAS, según la denominación adoptada por el mayor número de los servicios y, particularmente, algunos de los más caracterizados (**Prefectura Naval Argentina, 1998, s/p**).

Por su parte, **Avello (1997)** reporta que en el caso de España, surgió la necesidad de separar las funciones de gestión de la Marina Civil de aquellas propias de la Marina de Guerra, a través de la creación de las denominadas Capitanías Marítimas, en la costa, inexistentes en dicha nación hasta mediados de la década de los 90.

> Se trata, en el caso de la Administración Marítima Civil, de implementar en la periferia por primera vez en nuestra historia y tras años de lamentable retraso unos servicios especializados, de carácter profesional, eficaces y responsables pero que al tiempo realicen una gestión pública eficiente optimizando el aprovechamiento de los recursos y medios existentes (**Lobeto, 1994, p. ix**).

Tal como lo enfoca el gobierno español, las áreas esenciales de gestión marítima en la costa son las siguientes tres:

- *Servicios de Inspección Marítima*: las inspecciones, bajo una perspectiva moderna e integral, no deben limitarse únicamente al buque, al elemento humano (tripulaciones) o a las mercancías, sino abarcar

diferentes ámbitos, precisando mecanismos administrativos de control para, entre otros aspectos: a) tutelar la seguridad marítima y de la navegación (zonas de fondeo y maniobra, b) canales de entrada y salida de los puertos, c) dispositivos de separación de tráfico, d) control de seguridad de las maniobras y de los servicios de practicaje y remolque portuario, e) control de las operaciones de desguace, hundimiento y reflotamiento de buques, f) control de las descargas de residuos y productos contaminantes procedentes de los buques, g) control de los sistemas y equipos del buque para el salvamento y la prevención de la contaminación, h) control de los dispositivos de auxilio, salvamento y de seguridad marítima en las regatas y pruebas náuticas deportivas, etc. Sin duda, a criterio de Avello (1997), este enfoque integral de la inspección marítima es el que en Venezuela habría sido aplicado, en teoría, por la antigua División de Seguridad e Inspección de Buques (DSIB), adscrita formalmente a la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático (DGSTA) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ahora Ministerio de Infraestructura, en conjunción y cooperación con las Capitanías de Puerto (unidades ejecutoras del sistema de gestión marítima) y con el Comando de Guardacostas que, en Venezuela, se ha encargado de las labores de inspección y mantenimiento de los sistemas de ayudas a la navegación y, por Convenio de Cooperación Interministerial (MTC-MD), de la ejecución del Acuerdo Latinoamericano sobre Control de Buques por el Estado Rector del Puerto, encargándose el Comando de Guardacostas de la realización, en representación de la hasta hace poco DGSTA (ahora Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, INEA), de las inspecciones documentales y físicas a los buques mercantes extranjeros en nuestros puertos y/o espacios

acuáticos (MTC-MD, 1996). Sin embargo, el autor de este estudio observa una situación opuesta a la que existía en España en 1994. En España había órganos de gestión de las inspecciones marítimas, pero faltaba la creación de eficaces órganos ejecutores (Capitanías Marítimas); en Venezuela, en cambio, existen órganos ejecutores (Capitanías de Puerto, Comando de Guardacostas), pero se presenta, cuando menos hasta antes de la promulgación a fines de 2001 de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, que crea al INEA, una lamentable ausencia de dirección y planificación en el nivel de gestión, pues la DSIB sólo existía en teoría, o en todo caso, una confusión y solapamiento de funciones entre diferentes unidades dependientes de la antigua DGSTA, que dificultan, entorpecen y tornan ineficaz e ineficiente la gestión de inspecciones marítimas. De allí que es preciso centralizar, en un único ente dotado de la autoridad necesaria y suficiente, la gestión de inspecciones marítimas, cuyos brazos ejecutores serían, como de hecho son en la actualidad, las Capitanías de Puerto y el Comando de Guardacostas. En relación a este último, preciso es, además, analizar y evaluar las competencias del personal de la Armada para inspeccionar y auditar sistemas y procedimientos propios de la marina mercante, especificados y regulados por sendos Convenios Internacionales (SOLAS, MARPOL, STCW, ISM Code, etc.), a fin de determinar la necesidad de establecer mecanismos para la debida preparación (capacitación) de dicho personal en las referidas labores de auditoría e inspección. De hecho, de acuerdo al texto, por ejemplo, del Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW-95), el personal de la Armada no tendría la calificación necesaria para, por ejemplo, evaluar las competencias de

las tripulaciones de buques mercantes. La Ley General de Marina y Actividades Conexas, sin embargo, ha venido a solventar esta situación, al centralizar todas las facultades de vigilancia, inspección y control de las actividades acuáticas en el INEA.

- *Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación del Medio Marino*: aquí, el gobierno español presta especial énfasis a la planificación y organización de las respuestas frente a contingencias, y el control y elaboración de informes y/o resoluciones que al respecto debe firmar diariamente el Capitán Marítimo (Capitán de Puerto). Resulta interesante el enfoque español en cuanto a la centralización de funciones en la figura del Capitán Marítimo, el cual se encargaría de gestionar (dirigir, coordinar, supervisar, etc.), los siguientes aspectos: a) informes relativos a las obras de dragado de un puerto, b) fijación de los límites geográficos del practicaje portuario, c) ubicación geográfica de las señales marítimas, d) operaciones de carga o descarga de mercancías, e) enrole o desenrole de tripulaciones, f) coordinación, con las autoridades competentes, para que las actividades náuticas y de baño se realicen bajo condiciones compatibles con la seguridad de la vida humana en el mar y de la navegación, etc. En el caso de Venezuela, esas funciones, hasta la reciente creación el INEA, han estado separadas en diferentes entes con líneas de autoridad autónomas e inexistencia de eficaces mecanismos de coordinación, tales como el Instituto Nacional de Canalizaciones (INC), el Comando Guardacostas y las Capitanías de Puerto.

- *Despacho, Marina de Recreo, Registro, Personal Marítimo y Asuntos Generales*: esta sería, de acuerdo a Lobeto (1994), la tercera área de gestión de las Capitanías Marítimas, abarcando los aspec-

tos de gestión de recursos humanos y medios financieros y materiales adscritos a dichas entidades; igualmente, engloba la supervisión de las conexiones de los sistemas informáticos de los Servicios Periféricos con los Servicios Centrales, así como la canalización de las relaciones de la Administración Marítima con ciudadanos y usuarios. Es preciso, sin duda, que en Venezuela se constituya un sistema análogo de centralización de funciones de gestión marítima que le permita, eficaz y eficientemente, dar cumplimiento a las obligaciones que convenios internacionales como el STCW-95, entre otros muchos, estipulan.

> La presencia física de la Administración Marítima en la costa -teniendo en cuenta la dimensión marítima de nuestro país, con casi 7.880 Kms. de costa y un número aproximado de 20.000 pesqueros, 200.000 embarcaciones deportivas y más de 170.000 buques mercantes transitando en las zonas marítimas de Finisterre y del Estrecho- alcanzará a 110 Capitanías que, en función de la importancia y densidad de tráfico del puerto de adscripción, se han clasificado en: 28 de 1n categoría, 17 de 2n categoría y 65 de 3n categoría (**Lobeto, 1994, p. xi**).

En paralelo con esa reforma estructural de la Administración Marítima Civil, se proyectó en España la reforma de la Administración Marítima Militar, creándose la figura de las nuevas Comandancias Navales, que se encargarían exclusivamente de ejercer cometidos militares que afecten a la defensa nacional, sin vinculación, como se hacía hasta mediados de la década pasada, con las actividades de la marina mercante o de la pesca marítima.

Destaca también, dentro de la reforma de la Administración Marítima española, la especial atención prestada a la configuración de un sistema integrado de control de tráfico marítimo y de prevención de la contaminación en las zonas de responsabilidad española, que involucró la realización de un plan estratégico "…de más de 46.000 millones de pesetas para fortalecer la

organización española de búsqueda, salvamento, seguridad marítima y lucha contra la contaminación marina y, de este modo, alcanzar las mayores probabilidades de éxito en la respuesta a las emergencias acaecidas en cualquier lugar de las zonas de responsabilidad marítimas asignadas a España" (**Lobeto, 1994, p. xii**).

Ahora bien, según se ya se expuso, todas las funciones inherentes a la Autoridad Marítima mencionadas anteriormente, en Venezuela están dispersas. No obstante, un importante paso en dirección a la solución de esa problemática ha sido la promulgación de la reforma de la Ley de Navegación en 1998, mediante la cual todas las funciones correspondientes a la Autoridad Marítima se atribuyeron expresamente a las Capitanías de Puerto, según se desprende del Artículo 4º, Parágrafo Unico de dicha norma:

> Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Nacional.

Las funciones en cuestión fueron expresamente especificadas en el Artículo 6º de la referida Ley:

> La autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de la aguas tanto territoriales como interiores, con sus costas, puertos y servicios, y es de su incumbencia el conocimiento previo de toda operación que se realice en los buques mercantes de cualquier nacionalidad que se hallen dentro de los límites jurisdiccionales para atracar a muelle, cambiar de fondeadero, acoderarse, tomar combustible o agua, tomar o dejar lastre, entrar a dique, efectuar reparaciones, zarpar o ejercer cualesquiera otras operaciones similares en puerto.

Sin embargo, siendo típicamente entes descentralizados de función eminentemente ejecutoria u operativa, la asignación del rol de Autoridad Marítima a las Capitanías de Puerto en Venezuela, sin indicación del ente o en-

tes que habrían, a su vez, de mantener o ejercer dicho rol de manera central, constituyó una grave deficiencia de la reforma parcial de la Ley de Navegación de 1998.

Mucho mejor concebida, sin lugar a dudas, ha sido la nueva Ley General de Marina y Actividades Conexas de 2001 (LGMAC), la cual, en muchos aspectos, incorpora en Venezuela el modelo de Gestión Acuática que en la década pasada se instrumentó en España, según se desprende de los resultados que se presenta más adelante en este trabajo. La LGMAC derogó, entre otras, la anterior Ley de Navegación.

Esta breve discusión de antecedentes permite contextuar, en términos amplios, el objeto de estudio concreto de este trabajo de investigación doctoral, el cual persigue determinar, mediante Evaluación Económico-Social (EES), la factibilidad de instrumentar el *outsourcing* en la Administración Pública venezolana, como estrategia para el mejoramiento de su desempeño organizacional, específicamente tomando como caso de estudio a la Administración Acuática Nacional, que actualmente es ejercida por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), creado por la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares de 2001, y en el cual se han centralizado todas las funciones y actividades que hasta ahora habían permanecido dispersas en diferentes dependencias e instancias de la Administración Pública.

En tal sentido, de los antecedentes discutidos se desprende que Venezuela ha arribado con cierto rezago a un modelo de concentración de funciones y actividades del sector marítimo y acuático en general, en relación con países como Estados Unidos, España y Argentina, así como otros cuyos modelos de organización de la Administración Acuática se discuten en otro punto de este trabajo.

No obstante, y pese a dicho rezago, resulta trascendente para los fines de este estudio el hecho de que la Administración Acuática, en sus múltiples funciones y actividades, se encuentre debidamente centralizada en una única dependencia directamente responsable de su gestión y ejecución, ya que ello es propicio para el planteamiento de estrategias de optimización organizacional como el *outsourcing*.

Debe hacerse notar, así mismo, el hecho de que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos ha sido creado a partir de la extinta Dirección General Sectorial de Transporte Acuático (DGSTA) del Ministerio de Infraestructura, conservando su mismo personal -aun cuando renovado en cierta medida-, así como sus mismos activos e instalaciones; de hecho, la sede inicial del INEA fue la misma donde funcionaba la antigua DGSTA. Esto determina que el proceso de "creación" del INEA en realidad ha sido un proceso de "transformación" de la DGSTA, el cual se sigue llevando a cabo a través de un esfuerzo sostenido de reingeniería organizacional. En tal sentido, se encuentra el INEA en un momento concreto muy propicio para el planteamiento de iniciativas de reforma y mejoramiento radical del desempeño, como es el *outsourcing*.

La Administración Acuática en el Marco de la Teoría del Proceso Administrativo y el Aseguramiento de la Calidad

La **Teoría del Proceso Administrativo** es uno de los ejes teóricos cruciales en los que se fundamenta la ciencia de la Administración, ya que, pese a haber surgido originariamente en los clásicos planteamientos de Henri Fayol y que, por tanto, habrían de considerarse superados hoy por las sucesivas escuelas de pensamiento administrativo que le siguieron, sin embargo siguen vigentes, con el mismo o diferente nombre. Por ejemplo, **Dessler**

(1979) expone que

> La planeación es un proceso que empieza con objetivos; define estrategias, políticas y planes establecidos para alcanzarlos; establece una organización para llevar a la práctica las decisiones; e incluye una revisión del rendimiento y retroalimentación para introducir un nuevo ciclo de planeación (**p. 326**).

En esa definición de "planeación", sin lugar a dudas, nada hay de diferente, en lo esencial, a aquella otra que en 1908 expusiera Henri Fayol en su obra *Administración Industrial y General*, según la cual "…administrar es prever, organizar, dirigir, coordinar, controlar" (**Fayol, 1961, p. 129**).

Y es que la Teoría del Proceso Administrativo, o cualquier otra denominación que se le quiera dar, abarca los conceptos funcionales clásicos de la Administración como disciplina, como son, básicamente: planificación, programación, organización, ejecución, supervisión, control y evaluación; conceptos que son, al mismo tiempo, fenómeno y conocimiento. Es decir, forman parte de la actividad de los administradores y, por lo tanto, del fenómeno organizacional; pero, a su vez, constituyen abstracciones (descripciones) de la actividad de los administradores y, por lo tanto, son conocimiento científico sobre el fenómeno organizacional.

Ahora bien, en el marco de la Teoría del Proceso Administrativo, el cabal ejercicio del **control administrativo** implica la existencia de las siguientes tres condiciones básicas (**Mintzberg, 1993**):

- *Estándares*: normas de resultados aceptables, procedentes de las actividades de planificación y organización. Comúnmente los estándares se reflejan en los documentos de contabilidad, producción, mercadeo, financieros y presupuestarios. Más específicamente, las normas o estándares se expresan en procedimientos, reglas de conducta, ética profesional y reglas de trabajo. En síntesis, los es-

tándares reflejan niveles deseables de logro, explicitados por criterios de eficacia de la organización.

- *Información*: debe estar al alcance la información que permita comparar los resultados reales con los planificados. A tal efecto, se diseñan diversos sistemas que suministran datos de control, tales como la contabilidad de costos estándar y los sistemas de control de calidad. Sin embargo, la información para el control administrativo puede basarse en métodos más sencillos como las meras observaciones del supervisor de la conducta de las personas asignadas a su departamento.

- *Acción Correctiva*: es preciso que exista la posibilidad cierta de llevar a cabo acciones correctivas, sin las cuales la función de control no tendría sentido alguno. Resulta crucial destacar en este punto que la acción correctiva se vuelve posible en virtud de la función de organización, a través de la asignación de la suficiente autoridad para llevarla a cabo.

El control administrativo involucra actividades bien conocidas de la Administración como disciplina, tales como la selección y colocación de personal, la inspección de materiales, la evaluación de desempeño, el análisis de declaraciones financieras, entre otras.

La **función de evaluación** está estrechamente vinculada a la **función de control** en la Teoría del Proceso Administrativo y, en muchos casos, se consideran sinónimas. Sin embargo, el control implica mayormente la implantación de sistemas de monitoreo de procesos y medición de su respectivo desempeño, mientras que la evaluación atañe más directamente a la comparación entre objetivos y resultados, entre lo planificado y lo ejecutado. El control permite recolectar la información necesaria para la evaluación.

En otro orden de ideas, y al margen de los aspectos de detalle, las fa-

ses esenciales de un **sistema de aseguramiento de la calidad**, las que sintetizan su lógica gerencial, son, en opinión del autor del presente estudio, las siguientes:

- *Concebir el producto*: diseño de sus características de calidad.

- *Concebir el proceso de producción*: diseño de las operaciones de transformación para obtener las características de calidad estipuladas para el producto final. Cuando el proceso de producción se establece para cumplir con características de calidad establecidas, dicho proceso se traduce en un sistema de calidad.

- *Implantar controles sobre el producto*: inspeccionar y poner a prueba (ensayo) el producto antes de entrar al proceso de transformación (inspección y ensayo a la entrada), durante el proceso de transformación (inspección y ensayo durante el proceso) y al salir del proceso de transformación (inspección y ensayo final).

- *Implantar controles sobre el proceso productivo*: inspeccionar y poner a prueba las operaciones de transformación a fin de garantizar que se llevan a cabo según las especificaciones establecidas para lograr las características de calidad del producto final.

- *Tomar acciones correctivas y preventivas*: la información de retroalimentación que proporcionan los controles del producto y del proceso tiene por finalidad mantener en todo momento dentro de los parámetros establecidos tanto al proceso como a las características de calidad del producto (a lo largo de la cadena de transformación). Dicha información se utiliza para tomar acciones correctivas y preventivas. Las acciones correctivas en relación al producto se refieren básicamente a decisiones de aceptación o rechazo, así como a decisiones respecto a la disposición del producto no conforme. En relación al proceso, las acciones correctivas se refieren a la restitución

> de las condiciones operativas al rango normativo establecido para la transformación del producto. Las acciones preventivas, por otra parte, se refieren a las medidas que se toman, tanto en el diseño del producto como en el diseño del proceso para garantizar que no vuelva a repetirse una no conformidad detectada.

Esas fases del aseguramiento de la calidad guardan, a juicio del autor de este estudio, estrecha relación con la Teoría del Proceso Administrativo, ya que las mismas se ubican claramente dentro de las clásicas funciones de **supervisión**, **control** y **evaluación** del proceso administrativo. En especial, la Teoría del Proceso Administrativo establece, como se expuso anteriormente, que la función de control sólo tiene sentido en relación a la adopción de acciones correctivas (y preventivas).

Tan es así, que en el libro de texto elaborado por la Universidad Nacional Abierta, titulado *Teoría de la Organización*, se expone que en todas las áreas de actividad de la empresa,

> …el administrador ejecuta sus funciones, toma decisiones y ejerce el mando. Este proceso puede describirse a través de la siguiente secuencia:
> decisiones relacionadas con la misión,
> decisiones de planeamiento,
> decisiones de adquisición,
> decisiones de control de proceso,
> decisiones de evaluación,
> decisiones de acción correctiva (**UNA, 1985, p. 20**).

La importancia de la Teoría del Proceso Administrativo para la ciencia de la Administración se pone de manifiesto por el hecho de que, pese a la evolución del pensamiento administrativo, dicha Teoría, o si prefiere, modelo, se ha mantenido vigente, sufriendo refinamientos y adiciones, al punto de incorporar, como se desprende de la cita anterior, incluso funciones nítidamente asociadas hoy día al Aseguramiento de la Calidad, como son el con-

trol de proceso y la acción correctiva (esta última vinculada a la función de control originaria).

A la luz de los conceptos brevemente analizados, todas las funciones inherentes a la Administración Acuática (ver más adelante) pueden subsumirse en un **Sistema de Supervisión, Control y Evaluación del Sector Acuático Nacional**. Dicho sistema alude al conjunto de actividades administrativas que la Administración Acuática debe desempeñar a fin de: **a)** establecer normas que regulen el desempeño de la totalidad de las actividades que los diferentes actores sociales (compañías navieras, astilleros, instituciones de formación, buques, gente de mar, etc.) efectúan en el territorio nacional en materia de transporte acuático y actividades conexas; **b)** vigilar y orientar dichas actividades (supervisión); **c)** monitorear y medir su respectivo desempeño, a través de la implantación de adecuados sistemas de recopilación de datos de control (control); y **d)** comparar el desempeño de los actores sociales en cuestión con las normas establecidas (evaluación), las cuales están, muchas veces, precisadas en convenios internacionales suscritos por la República.

La diversidad de funciones y actividades inherentes a la Administración Acuática, como se verá más adelante, se articulan todas, sin excepción, en las funciones administrativas de supervisión, control y evaluación, así como en las fases esenciales del aseguramiento de la calidad, constituyendo por ello tanto la Teoría del Proceso Administrativo como el Aseguramiento o Gestión de Calidad, sus principales referentes teóricos.

Seguidamente se describe, a grandes rasgos, el Sistema Acuático Nacional, con el objeto de ilustrar la gama diversa de actividades sobre las cuales la Administración Acuática debe imponer mecanismos de supervisión, control y evaluación. Una vez esbozado dicho sistema, se procede a describir en detalle las funciones y actividades que abarca la Administración Acuática en Venezuela, incluyendo un análisis preliminar de las perspectivas que tiene cada una de ellas de ser gestionada y operada mediante la estrategia

de *outsourcing*.

Aproximación Descriptiva

Caracterización del Sistema Acuático Nacional

En un estudio realizado por **Ricci (1996)**, dicho autor identificó los diferentes entes que conforman el Sistema Acuático Nacional, los cuales se ilustran en la Figura 2.

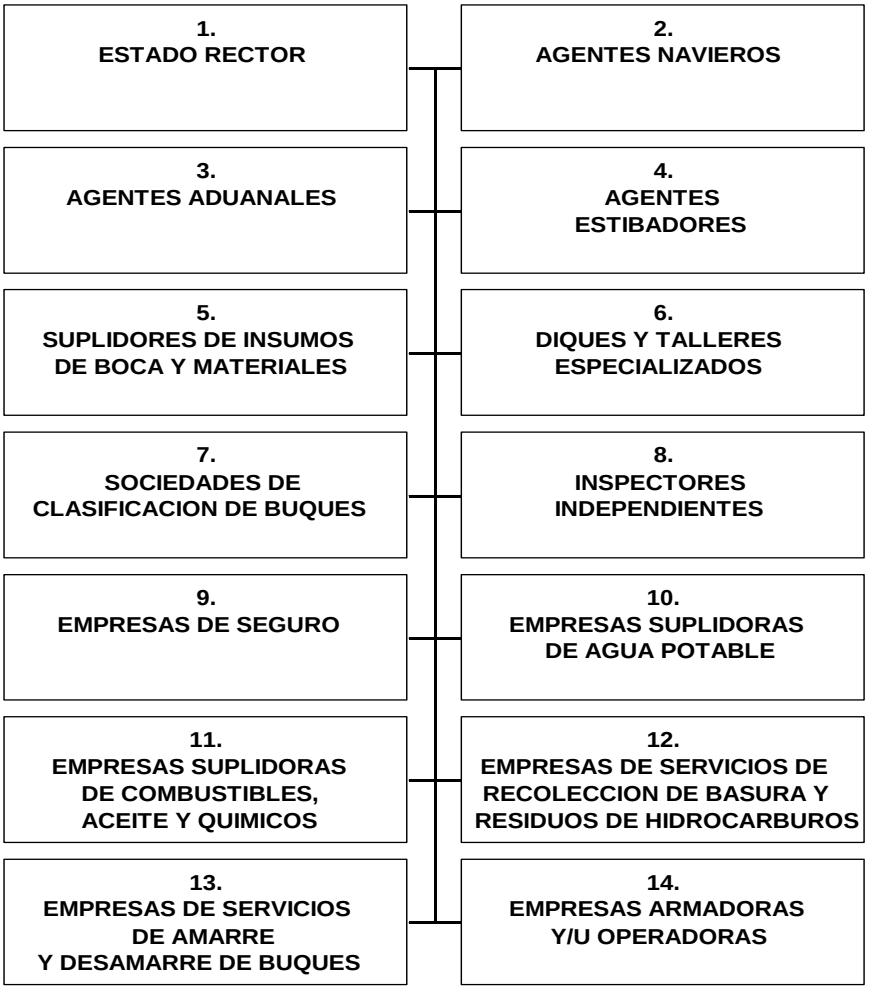


***Figura 2*. Entes del Sistema Acuático Nacional**

Fuente: tomado de Ricci (1996), p. 87.

Las funciones de los diferentes entes del Sistema Acuático Nacional se relacionan unas con otras, algunas en mayor grado, pero todas configuran un complejo sistema de interrelaciones.

La relación o vinculación entre los diferentes entes del sistema acuático se deriva, naturalmente, de sus respectivas funciones, que implican una interacción entre el buque (operado por el armador/operador) y ciertas instalaciones. En puerto, un buque mantiene múltiples interacciones. La recalada en puerto, asignación de muelle, remolque hasta el muelle, amarre del buque, estiba, suministro de insumos varios, etc., no son operaciones que dependan exclusivamente del armador/operador, sino en las cuales intervienen diversos agentes.

El Sistema Acuático Nacional se define a efectos del presente estudio como el conjunto de actividades interrelacionadas que desempeñan los distintos entes o actores que lo integran.

En general, los principales agentes involucrados son todos los que participan, directa o indirectamente, en la actividad del sector de marina mercante, como son (**DiGiuda, 1996**):

- *Fisco*.
- *Personal administrativo y operativo del sistema registral* (empleados públicos).
- *Armadores*: a) de capital público, privado o mixto; b) dedicados exclusivamente al cabotaje, o dedicados al tráfico de altura y mixto; c) de capital nacional, extranjero, o mixto; d) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Usuarios del servicio de transporte de cabotaje*: a) cargas del Estado o del sector privado, b) de capital nacional, mixto o extranjero; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Usuarios del servicio de transporte transoceánico, tanto de exportación como de importación*: a) cargas del Estado o del sector privado, b) de capital nacional, mixto o extranjero; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Agentes navieros*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Proveedores de insumos de boca, agua y materiales*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Proveedores de combustible, aceite y químicos*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) de capital público, privado o mixto; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Proveedores de servicios portuarios (puertos, remolcadores, lanchaje, pilotaje)*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) de capital público, privado o mixto; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Proveedores de servicios de estiba*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Industria de la construcción y reparación naval (diques y astilleros)*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) de capital público, privado o mixto; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Recursos humanos (gente de mar)*: a) de nacionalidad venezolana, b) de nacionalidad extranjera.

- *Instituciones de formación en marina mercante*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) de capital público, privado o mixto; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Empresas aseguradoras (carga, buques, responsabilidad civil)*: a) de capital nacional, mixto o extranjero; b) de capital público, privado o mixto; c) constituidos y domiciliados, y operaciones establecidas, en el territorio nacional y/o el extranjero.

- *Inspectores de buques y empresas navieras*: a) de nacionalidad venezolana, b) de extranjera.

En cuanto a las condiciones de entorno que afectan al Sistema Acuático Nacional, **DiGiuda (1996)** identifica las siguientes:

- *Subsidios*: a) a los armadores (reserva de cargas, operacionales directos, operacionales indirectos, de capital o inversión); b) a la industria de la construcción naval (reserva de buques, operacionales di-

rectos, operacionales indirectos, de capital o inversión).

- *Política macroeconómica*: a) control/libertad de cambio; b) control/libertad de precios sectoriales; c) inflación; d) tipo de cambio; e) liberación de aranceles.

- *Tamaño y características de la flota mercante*: propiedad de intereses venezolanos y/o de intereses extranjeros.

- *Volumen y características del comercio exterior*: tanto de importación como de exportación.

En la *Figura 3* se diagraman todos los entes principales involucrados en el sector de marina mercante, así como las interrelaciones económicas existentes entre ellos, tal como son concebidas por **DiGiuda (1996)**. Las puntas de flecha indican en dicho diagrama una relación de suministro, bien sea de bienes o de servicios, y bien sea de parte de un ente público o de un ente privado, hacia otro ente. La relación de suministro implica un costo o erogación monetaria de parte del ente receptor, y el concomitante ingreso de parte del ente suministrador.

En el diagrama se presentan todos los entes, tanto públicos como privados, incluidos la Autoridad Marítima y el fisco nacional. Nótese que este último se comporta igual que cualquier otro ente público o privado, siendo capaz de incurrir en erogaciones así como también en ingresos respecto de diversos entes, tanto públicos como privados. El subsector de proveedores de armadores está conformado por entes que pueden ser públicos o privados. Los entes públicos distintos del fisco nacional que proveen a los armadores y usuarios pueden ser, en relación con el fisco nacional, proveedores o receptores.

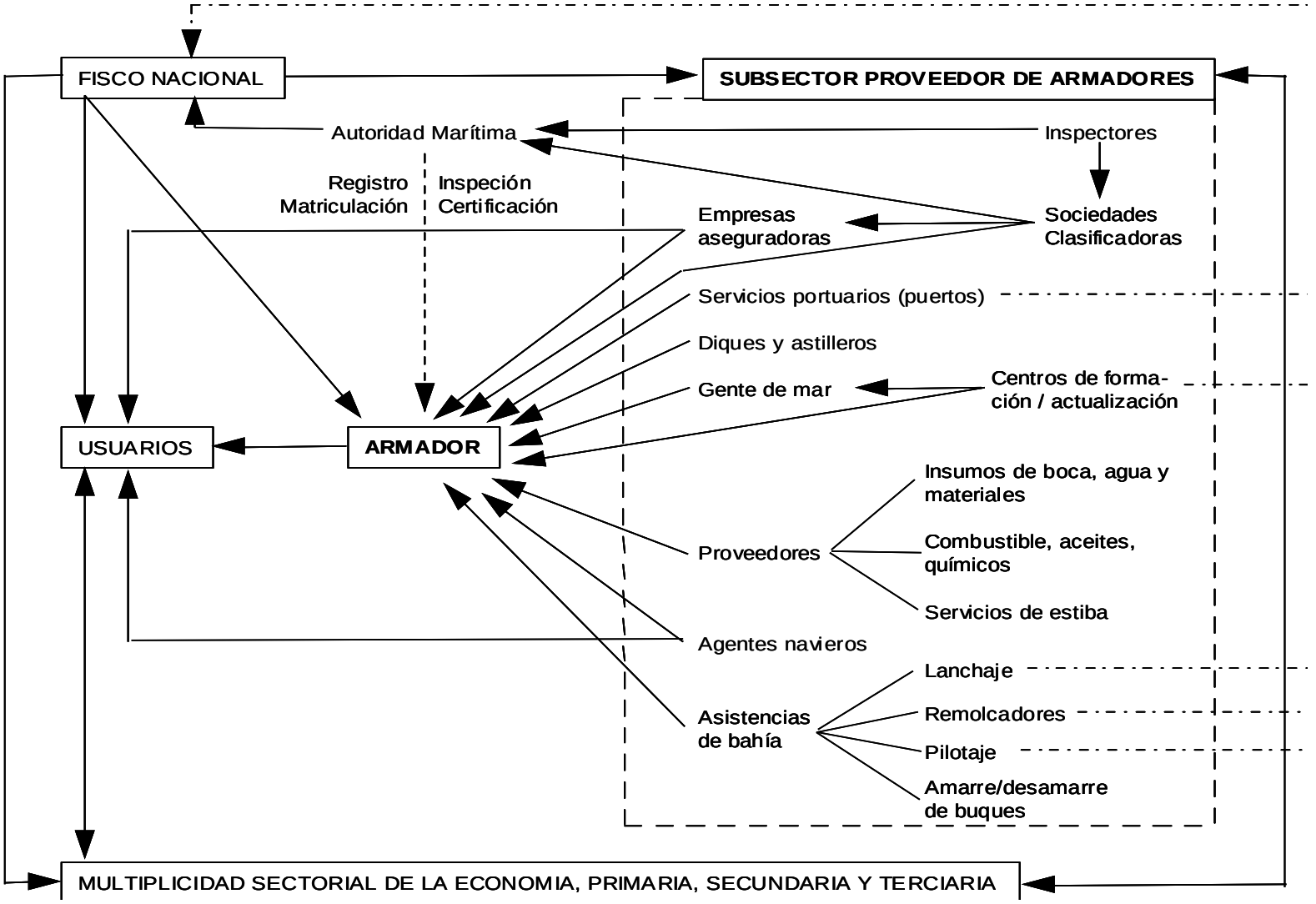


***Figura 3*. Sector de Marina Mercante – Diagrama de Interrelaciones Económicas**

Fuente: tomado de **DiGiuda (1996)**, p. 95.

Caracterización de la Administración Acuática Nacional

La Administración Acuática Nacional abarca múltiples funciones relacionadas con la regulación del complejo sistema ilustrado esquemáticamente en la figura anterior. Tiene como parte de sus funciones atribuidas por la ley, la obligación de otorgar a los oficiales de marina mercante sus certificados de competencias profesionales que los acrediten para el desempeño profesional. Sin el respectivo certificado oficial (refrendo del título profesional), el marino no puede ocupar su puesto de trabajo a bordo del buque mercante.

De igual manera, tiene la Autoridad Acuática la obligación de otorgar a los buques el certificado de navegabilidad, para lo cual tiene que inspeccionar la nave y constatar el cumplimiento por parte de la misma de todas las normas nacionales e internacionales que la rigen en cuanto a las características del buque, cuadros mínimos de tripulación, competencias profesionales de la tripulación, sistemas de gestión de la seguridad, entre otros aspectos.

A cargo igualmente de la Administración Acuática se encuentra todo lo relacionado con los puertos públicos de uso comercial del país, incluyendo su reglamentación, supervisión y promoción.

De acuerdo con información de campo obtenida directamente del INEA, a continuación se procede a presentar los resultados obtenidos en este estudio acerca de las diversas funciones de la Administración Acuática Nacional, estructuradas de conformidad con los requerimientos del Sistema Acuático Nacional esbozado anteriormente.

La Administración Acuática Nacional engloba, o pretende englobar, los siguientes **procesos generales**:

- *Procesos Medulares*:
  - Planificación y Control de Gestión.

  - Operaciones.
  - Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral.
- *Procesos de Apoyo*:
  - Administración de los Recursos Materiales y Financieros.
  - Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos.
  - Sistemas de Información y Telecomunicación.
  - Control Interno.
  - Asesoría Legal y Jurídica.
  - Comunicación e Imagen Institucional y Convenios Internacionales.

A efectos del presente estudio, interesa destacar los procesos medulares de la Administración Acuática Nacional, que son los que propiamente están dirigidos a cumplir con las funciones y actividades vinculadas directamente con el Sistema Acuático Nacional, ya que los procesos de apoyo representan funciones y actividades internas de la Administración Acuática Nacional, tendentes a posibilitar que ésta pueda cumplir con sus procesos medulares.

Los procesos de apoyo también se describen en este trabajo, dado que interesa caracterizar los procesos que pueden ser estratégicamente subcontratados por la Administración Acuática, que suelen ser precisamente los procesos de apoyo o no medulares.

No obstante, conviene aclarar en este punto que en el caso de organizaciones públicas, como el INEA, debido a que las mismas no se disputan espacios de mercado, cabe plantear la posibilidad de que el *outsourcing* se aplique no sólo a funciones y actividades de apoyo, sino también a las medulares que, según se discutió anteriormente, corresponden en el caso específico del INEA (Administración Acuática) a todas aquellas relacionadas con la supervisión, control y evaluación del Sistema Acuático Nacional.

Planificación y Control de Gestión

La complejidad de las funciones que son atribuidas al INEA, su ámbito de cobertura de nivel nacional y el carácter estratégico de las mismas demandan la realización de un proceso de planificación estratégica que garantice que los planes del INEA se enmarquen dentro de las políticas, directrices, estrategias y lineamientos de otros planes de cobertura nacional, como lo son: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras y otros planes vinculados con el sector acuático.

En función de lo anterior, el INEA considera la creación de una **Gerencia de Planificación y Control de Gestión**, a nivel central, con competencias sobre la formulación de los siguientes planes:

- Plan Nacional de Desarrollo Acuático.
- Plan Rector del Sistema de Puertos Nacionales.
- Coordinación de la formulación del Plan Nacional de Contingencia del Sector Acuático.
- Plan Estratégico del INEA.
- Plan Operativo Anual del INEA.
- Dirección y coordinación del proceso de planificación operativa del INEA.

Por otra parte, esta Gerencia tendrá la responsabilidad de consolidar las estadísticas del sector acuático y generar informes de gestión que faciliten la toma de decisiones y la orientación de las políticas y estrategias por parte del nivel directivo y gerencial de la organización; así como también de-

berá asistir a la Presidencia del INEA en la presentación de la Memoria y Cuenta Institucional.

La dinámica de esta función requiere mantener una constante vinculación y monitoreo del entorno para visualizar los posibles impactos que decisiones del Ejecutivo Nacional, así como otros centros de poder, pudieran tener sobre las actividades del sector acuático y proponer oportunamente la reorientación de las estrategias y políticas institucionales. La Gerencia de Planificación y Control de Gestión deberá obtener retroalimentación del Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos, el cual se proyecta como un órgano de consulta y canal de participación de la colectividad organizada en materia de políticas, planes y programas del sector acuático.

De igual manera, el INEA estima que la Gerencia en referencia estará vinculada con todas las Capitanías de Puerto y demás dependencias de dicho organismo, a quienes asesorará en el proceso de planificación, a través de charlas y talleres de inducción que permitan convertir dicho proceso en una rutina de trabajo propia de cada dependencia, de manera tal que deje de ser una obligación anual con el sólo objeto de preparar el presupuesto, para constituirse en una herramienta gerencial en la toma de decisiones operativas y administrativas.

En síntesis, este proceso consta, a su vez, de los siguientes subprocesos estratégicos:

- Formulación del Plan Estratégico del INEA.
- Formulación del Plan Operativo Anual.
- Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Acuático.
- Formulación del Plan Rector del Sistema de Puertos Nacionales.

- Coordinación de la Formulación del Plan Nacional de Contingencia del Sector Acuático.
- Consolidación de Estadísticas del Sector Acuático.
- Desarrollo de Estudios Especiales para el Fortalecimiento del Sector Acuático.
- Evaluación de la Gestión del Sector Acuático / Definición de estrategias y políticas.
- Elaboración de la Memoria y Cuenta del INEA y otros Informes del Sector.
- Coordinar la ejecución del Plan de Fortalecimiento
- Institucional.
- Asesorar y apoyar a las diferentes dependencias en materia de organización y mejoramiento de procesos.
- Coordinar el proceso de actualización de los diferentes manuales de la institución.
- Proponer el desarrollo de proyectos dirigidos al fortalecimiento de la cultura organizacional del INEA.
- Administración del Centro de Documentación del INEA (memoria Institucional).

El proceso medular de Planificación y Control de Gestión no es, a juicio del autor, susceptible de ser subcontratado mediante la estrategia de *outsourcing*, pues contempla exclusivamente la labor medular de planifica-

ción del sector acuático nacional y su gestión pública. Subcontratar este proceso equivaldría a hacer innecesaria la existencia misma del INEA y, por extrapolación, del sector público en general, lo cual es totalmente absurdo, excepto en concepciones anarquistas de la sociedad que escapan al objeto de estudio de la presente tesis doctoral, la cual se adscribe al modelo Estado-Sociedad.

Operaciones

El INEA tiene previsto que el proceso de Operaciones, desde el punto de vista estructural, se organice en una Dirección conformada en el nivel central de dicho organismo, por las siguientes gerencias:

- Gerencia de Transporte Acuático.
- Gerencia de Puertos.
- Gerencia de Gente de Mar.

En el nivel descentralizado, reportando a esta Dirección se encuentran las Capitanías de Puerto.

La consolidación bajo una misma dependencia de todos los procesos vinculados con el transporte acuático, régimen portuario y gente de mar, responde al criterio de propiciar la sinergia organizativa resultante del hecho de que todos estos procesos están orientados a controlar y garantizar la seguridad de las operaciones ejecutadas en los espacios acuáticos y la vida en el ámbito de las circunscripciones acuáticas, así como la explotación sustentable de los espacios acuáticos. El mismo criterio es válido para adscribir las Capitanías de Puerto, ya que ellas son el brazo operativo del INEA.

Las actividades de transporte acuático previstas en la legislación vigen-

te, que integran la **Gerencia de Transporte Acuático**, son las siguientes:

Relacionadas con Operaciones que se realizan en los Buques:

- Registro Naval Venezolano de buque – RENAVE – (Art. 85, num. 5 Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares - LOEA).

- Expedición de Patentes, Licencias o Permisos Especiales Restringidos, según corresponda (Art. 43, num. 5, LGMAC).

- Ejecutar la inspección física y documental de los buques extranjeros surtos en los puertos y espacios acuáticos nacionales de cada circunscripción acuática. Controlar la vigencia de los certificados y documentación exigible (Art. 15, LGMAC).

- Expedir los certificados nacionales e internacionales de los buques que corresponda (Art. 13, num. 6, LGMAC).

- Autorizar el fondeo, atraque y zarpe de buques (Arts. 36 y 38, LGMAC).

- Realizar visitas para constatar la documentación del buque, de acuerdo a la ley (Art. 37, LGMAC).

- Evaluar y recomendar el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios de pilotaje, remolcadores y lanchaje (Disposición transitoria décima, LOEA).

- Supervisar los servicios de pilotaje, remolcadores y lanchaje (Art. 207, LGMAC).

- Mantener el registro, seguimiento y control de las organizaciones prestadoras de los servicios de pilotaje, remolcadores y lanchaje,

inspectores navales y organizaciones reconocidas (Art. 208, LGMAC).

- Evaluar y realizar recomendaciones sobre las tarifas asociadas a los servicios de pilotaje, remolcadores y lanchaje (Art. 209 al 223, LGMAC).

- Ordenar y ejecutar inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación del medio acuático que permitan la operación segura de buques (Art. 224 y 228, LGMAC).

Relacionadas con Accidentes de Navegación, Búsqueda y Salvamento:

- Designar la Junta Investigadora de Accidentes (Art. 89, LGMAC).

- Establecer un Sistema de Control y Seguimiento del Tráfico Acuático con el fin de mantener un sistema de seguridad y socorro efectivo, permanente, continuo e ininterrumpido, que cubra el espacio acuático nacional (Art. 84, LGMAC).

- Establecer y mantener actualizado un registro de investigaciones y estadísticas de accidentes (Art. 85, LGMAC).

- Autorizar el funcionamiento de organizaciones privadas en labores de búsqueda y salvamento (Art. 80, LGMAC).

- Comunicar en forma expedita a las autoridades competentes a quienes pueda interesar el conocimiento del siniestro o accidente (Art. 90, LGMAC).

Concernientes a la Marina Deportiva, Recreacional y Turística:

- Controlar y supervisar lo concerniente a marina deportiva, recreacional y turística (Art. 86, num.18, LOEA).

- Mantener el registro, control y seguimiento de las organizaciones dedicadas a la marina deportiva, recreacional y turística.

Relacionadas con Empresas Prestadoras de Servicios de Transporte Acuático:

- Son empresas prestadoras de servicios de transporte acuático: las compañías navieras, certificadoras, de agenciamiento naviero, operadoras y agenciadoras de carga, de transporte multimodal y de corretaje marítimo y aquellas que distribuyan, instalen, reparen o construyan equipos, partes y accesorios destinados a servicios de seguridad acuática o salvamento de vidas o formen parte de equipos destinados a estos servicios, tanto a bordo como en tierra (Art. 229, LGMAC).

- Mantener el registro, seguimiento y control de las empresas prestadoras de servicios de transporte acuático (Art. 237, LGMAC).

- Revisar los informes de gestión que trimestralmente deberán presentar al INEA las empresas prestadoras de servicios de transporte acuático, conforme a lo establecido en la ley, con el fin de consolidar y mantener estadísticas (Art. 238, LGMAC).

En relación con la **Gerencia de Puertos**, los procesos básicos que la integran son los siguientes:

- Dirección estratégica del Sistema Nacional de Puertos.

- Coordinación de elaboración de planes de contingencia.
- Control de gestión del Sistema Nacional de Puertos.
- Concesiones, habilitaciones y autorizaciones.
- Calidad de los servicios, tarifas y sanciones.
- Convenios internacionales en materia portuaria.

Las actividades relacionadas con el régimen portuario previstas en la legislación vigente son las siguientes:

- Dictar políticas y lineamientos para la elaboración de los planes de contingencia y del Plan Nacional de Desarrollo en materia portuaria (Art. 24, num.11, Ley General de Puertos - LGP).
- Ejecutar la política portuaria del Estado y controlar la gestión del Sistema Nacional de Puertos.
- Mantener información actualizada sobre los puertos y construcciones de tipo portuario que conforman el sistema portuario nacional (Art. 24, num. 6, LGP).
- Elaborar informes periódicos sobre evaluación del sistema portuario nacional, formulando recomendaciones y proposiciones para su corrección y mejoramiento (Art. 24, num. 7, LGP).
- Evaluar las solicitudes de concesiones, habilitaciones y autorizaciones y recomendar su otorgamiento (Art. 24, num. 8, Art. 34, LGP).
- Evaluar las solicitudes de terminación de las concesiones, habilitaciones y autorizaciones, y decidir el destino de las mismas conforme a la ley (Art. 39, LGP).

- Evaluar la información relativa al movimiento de cargas y de buques y los informes de gestión remitidos por las administraciones portuarias (Art. 71, num. 4, LGP).

- Elaborar, consolidar y procesar parámetros en materia de estadística portuaria y consolidarlas, procesarlas y difundirlas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Función Pública de Estadística (Art. 24, num. 13, LGP).

- Ejercer las funciones inherentes al Convenio de Facilitación Marítima Portuaria y otros acuerdos internacionales en materia portuaria (Art. 86, num. 23, LOEA).

- Elaborar propuestas sobre la fijación de tarifas portuarias y otras actividades conexas (Art. 85, num. 4, LOEA).

- Velar por el cumplimiento de la normativa ambiental vigente aplicable en el ámbito portuario, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (Art. 62, LGP).

- Promover la formación y capacitación del personal portuario, con la finalidad de garantizar su calificación para la prestación eficiente de los servicios portuarios.

- Supervisar que las administraciones portuarias constituyan un registro de empresas suministradoras de recursos humanos, así como un registro auxiliar de personas naturales y jurídicas que realicen actividades en la zona portuaria, distintas de las operaciones portuarias (Art. 71, num. 14, LGP).

- Imponer sanciones derivadas del incumplimiento del la normativa estipulada en la Ley General de Puertos (Art. 24, num. 9 y Art. 108 a

111, LGP).

- Orientar a las administraciones portuarias en materia de inversión y desarrollo de nueva infraestructura portuaria, mediante políticas y lineamientos de carácter económico específicos, tendentes a estimular la participación privada (Art. 26, LGP).

En relación con la **Gerencia de Gente de Mar**, los procesos básicos que la integran son los siguientes:

- Formación y Capacitación de la Gente de Mar.
- Registro y Certificación.
- Seguridad Social de la Gente de Mar.

Las diferentes actividades previstas en la legislación vigente relacionadas con esos procesos son las siguientes:

Relativas a la Formación y Capacitación de la Gente de Mar:

- Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, los planes y programas de estudio que se impartan al personal de la Marina Mercante, en todas sus modalidades y niveles, incluyendo la educación a distancia (Art. 157, LGMAC).
- Definir, en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, los requisitos que deberán llenar los institutos de educación náutica públicos y privados, a los fines de inscripción y autorización de funcionamiento (Art. 86, num.13, LOEA).
- Elaboración y/o actualización de diseños curriculares (Art. 157, LGMAC).

- Inspección y Evaluación de institutos de educación náutica públicos y privados (Art. 86, LOEA).

- Mantener el registro de los institutos de educación náutica, públicos y privados (Art. 157, LGMAC).

- Coordinar el establecimiento de mecanismos para la evaluación de los aspirantes a obtener Cédulas Marinas expedidas por el INEA.

Concernientes al Registro y Certificación de la Gente de Mar:

- Mantener el Registro de Personal de la Marina Mercante, y organizar y conservar los expedientes respectivos (Art. 86, num. 4, LOEA).

- Certificación del personal de la marina mercante, según los convenios internacionales y la legislación nacional (Art. 86, num. 5, LOEA y Art. 247 y 248, LGMAC).

- Inspección y Evaluación de institutos de educación náutica públicos y privados (Art. 86, LOEA).

- Mantener el registro de los institutos de educación náutica, públicos y privados (Art. 157, LGMAC).

Relativas a la Seguridad Social de la Gente de Mar:

- Realizar un estudio y presentar las recomendaciones pertinentes al Sistema de Previsión Social de la Gente de Mar (Disposición transitoria décimo tercera, LOEA).

- Realizar un estudio y presentar un plan para la puesta en funcionamiento de las Casas del Marino, las cuales darán asistencia médica, asesoramiento y esparcimiento, entre otros, a la gente de mar, ve-

nezolanos y extranjeros, dentro del marco de cooperación internacional que exigen los tratados, acuerdos, convenios y organizaciones de los cuales la República forma parte (Disposición transitoria décimo cuarta, LOEA).

- Elaborar el Reglamento de Medicina Marítima.

Capitanías de Puerto

Las Capitanías de Puerto constituyen el brazo ejecutor de las políticas, directrices y lineamientos emanados del nivel central para el desarrollo de los procesos básicos y representan la máxima autoridad acuática en el ámbito de su respectiva circunscripción.

El INEA ha establecido que la dirección ejecutiva de la Capitanía será ejercida por el Capitán de Puerto y sus ausencias temporales serán cubiertas por el Jefe de Operaciones.

En este contexto, la estructura organizativa contempla la existencia de tres áreas operacionales identificadas como:

- Departamento de Operaciones.
- Departamento de RENAVE y Documentación.
- Departamento de Seguridad Integral.

El **Departamento de Operaciones** tiene a su cargo las actividades relacionadas con el control del tráfico marítimo, recepción y despacho de buques, visita de buques, supervisión de servicios de pilotaje, lanchaje y remolcadores, sistema de comunicaciones, inspección naval, control de funcionamiento de puertos y coordinación de operaciones con delegaciones.

En las Capitanías de Puerto, el **Departamento de RENAVE y Documentación** concentrará bajo una misma dependencia el proceso de registro de buques, certificación de navegación (para buques menores de 500 AB), emisión de documentación marítima y documentación de gente de mar: registros de gente de mar, cedulación, licencias, rol de tripulantes, tiempo navegado, expedientes de gente de mar.

Al **Departamento de Seguridad Integral** le corresponde, conforme a lo establecido en la LGMAC, las funciones de prevención, protección, combate, mitigación y extinción de incendios, investigación de siniestros, prevención de la contaminación, control de embarque de combustible, control de limpieza de sentinas, permisología de infraestructura costera, vigilancia y control de construcciones y actividades en la franja marítima, lacustre y fluvial, y SAR - salvamento marítimo; ejerciendo así las funciones de policía, vigilancia y control, para asegurar la preservación de la vida y de los bienes, la prevención de la contaminación, la seguridad de las playas y áreas bajo la competencia de cada circunscripción acuática.

Por su parte, las **Delegaciones Marítimas** son instancias organizativas adscritas a las Capitanías de Puerto, cumpliendo dentro de su circunscripción con las siguientes funciones, presentadas a título enunciativo, no exhaustivo:

Operaciones y Seguridad Integral:

- Control del tráfico marítimo.
- Despacho de buques.
- Visita de buques.
- Operación de equipos de comunicación.
- SAR - salvamento marítimo.

- Vigilancia y control de construcciones y actividades en la franja marítima, lacustre y fluvial.
- Apoyar en la instrucción de expedientes para la aplicación de multas.
- Policía Marítima.
- Realización, por vía de excepción, de maniobra de buques, previa autorización del Capitán de Puerto.

Registro y Documentación Marítima:

En materia de registro naval y documentación marítima no tienen competencia.

Administración:

- Control de cancelación de servicios suministrados por la Delegación.
- Control de cancelación de multas impuestas por la Delegación.

Todas las actividades relacionadas con el proceso medular de operaciones (excepto las relativas a la planificación sectorial) son susceptibles de subcontratación mediante *outsourcing*, incluso las más aparentemente intransferibles, como la expedición de patentes, licencias o permisos especiales restringidos, la autorización del fondeo, atraque y zarpe de buques, o la certificación del personal de la Marina Mercante.

Es preciso puntualizar, para una mejor comprensión de la estrategia de *outsourcing*, que el personal que ejecuta las actividades sigue siendo, por lo general, el mismo que anteriormente las ejecutaba. Muchas de las actividades relacionadas con el proceso medular de operaciones son inherentes al Capitán de Puerto y su personal. En tal sentido, al plantear el *outsourcing* de

esas actividades, se plantea la transferencia del personal y los activos de la Capitanía de Puerto (excepto quizás la sede física) al *outsourcer*, quien obviamente ha de ser una compañía especializada, compuesta por oficiales de marina mercante de amplia experiencia y reconocida trayectoria en el medio, así como con solidez financiera y otras características a definir en el contrato.

Es evidente que, de entrada, pareciera que legalmente no sería posible otorgar en *outsourcing* una Capitanía de Puerto. No obstante, en opinión del autor de este estudio, el *outsourcing* de la función pública es factible desde el punto de vista legal, puesto que la Constitución y las leyes únicamente enumeran las funciones o actividades que está obligado el Estado a desempeñar (es decir, **el qué**), pero no el modo o la forma como éste las desempeñará (es decir, **el cómo**). En tal sentido, es potestativo del Estado optar por la prestación directa de una función pública o por su prestación a través del sector privado. Esto es cierto, a criterio del autor, no sólo para el caso bastante difundido a nivel mundial de la privatización o la transferencia de gestión de los servicios públicos, tales como suministro de agua, electricidad, aseo urbano, entre otros, sino también para funciones que no se definen como servicios públicos, tales como la certificación, la inspección, la vigilancia, la autorización, entre otras, que son funciones medulares de la Administración Pública, pero que, sobre todo en países en vías de desarrollo con graves distorsiones en su aparato gubernamental, como es el caso de Venezuela, consumen una considerable cantidad de recursos económicos debido a su ineficiencia burocrática, amén de que son fuente inagotable de corrupción administrativa.

Todas las actividades enumeradas anteriormente han sido extraídas textualmente de las leyes correspondientes, en las cuales no se establece que el cumplimiento de las mismas deba hacerlo la Administración Acuática

mediante recursos propios, sean humanos, materiales o financieros. Por lo tanto, la omisión de una disposición legal expresa en ese sentido denota quizás que el legislador no consideró siquiera otra posibilidad y por ello ponderó innecesario establecerlo de manera expresa; no obstante, tal como están literalmente redactadas, las leyes del sector acuático no impiden que la Administración Acuática cumpla sus funciones mediante recursos externos, es decir, mediante una estrategia de *outsourcing*.

Claro está que, si dicha estrategia implicase una transferencia de la responsabilidad pública al sector privado, allí sí existe impedimento legal, pues tal transferencia no es posible, dado que entonces la actividad o función dejaría de ser pública, contraviniéndose las normas contenidas en la Constitución de la República. Pero, recuérdese que el autor ha planteado en su investigación doctoral que el *outsourcing* se diferencia de la privatización justamente porque no opera una transferencia de la responsabilidad pública, dado que el Estado sigue siendo el responsable de la función subcontratada, sólo que decide prestarla mediante recursos externos.

Al respecto, cabe citar el Artículo 141 de la Constitución de la República, el cual reza:

> La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Por lo tanto, la Administración Pública está obligada a ejercer la función pública con responsabilidad, es decir, no puede declinar su responsabilidad en el ejercicio de la función pública en terceros. No obstante, lo que no puede declinar es la *responsabilidad en el ejercicio*, no *el ejercicio mismo*. El hecho de que un tercero ejerza la función pública, en nombre y representación del

Estado, como sería el caso de un *outsourcer*, no implica que aquél ha declinado su responsabilidad. El *outsourcer* actúa por cuenta propia, en el sentido de que asume en forma exclusiva el riesgo por los recursos humanos, materiales y financieros aplicados al ejercicio de la función; pero el actuar por cuenta propia no es contrario a actuar en nombre y representación de otro. Se puede actuar por cuenta propia y, al mismo tiempo, en nombre y representación de otro, en este caso, del Estado, el cual retiene entonces la plena responsabilidad de las actuaciones del *outsourcer* frente a los terceros afectados por las mismas, en este caso, los usuarios o beneficiarios de la función pública subcontratada.

De allí que la subcontratación de la función pública mediante *outsourcing* es plenamente compatible con las disposiciones del Artículo 141 de la Constitución de la República en lo que concierne a la indelegabilidad de la responsabilidad del Estado en el ejercicio de la función pública. Y, por otra parte, es sin duda una alternativa que justamente contribuye a que la Administración Pública cumpla con los restantes requisitos exigidos en la referida norma constitucional para el ejercicio de la función pública, como son: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia.

La Constitución de la República establece un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo que comporta tanto la llamada Responsabilidad por Sacrificio Particular o sin falta, como el régimen de Responsabilidad Administrativa derivada del Funcionamiento Anormal del servicio público, según el cual los usuarios de los servicios públicos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos. Al respecto, **Ortiz Alvarez (1995)** ha sostenido:

> Dentro de este correcto enfoque, y desde una perspectiva global que abarca a ambos regímenes de responsabilidad, la Administra-

> ción responde objetivamente, es decir, que el fundamento general o unitario de todo el sistema o de los dos sistemas de responsabilidad administrativa es la integridad patrimonial. El criterio general de la responsabilidad administrativa es así la idea de la lesión, o sea, de la lesión antijurídica en el entendido de que el particular no tiene la obligación de soportar sin indemnización el daño sufrido. En este plano, la antijuricidad es un criterio objetivo, pues no se trata de que el autor de la lesión actúe de forma ilegal o ilícita -antijuricidad subjetiva-, sino de que la víctima que la sufre no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación -antijuricidad objetiva-. En este sentido, el centro de gravedad de la responsabilidad administrativa no recae sobre el autor del daño, sino sobre el patrimonio del sujeto afectado y en el derecho al restablecimiento de la integridad patrimonial.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Constitución de la República, al referirse al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, señala expresamente que en ella se consagra:

> "...la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones (subrayado propio).

Es decir, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado dispuesto en el artículo 140 [9] de la Constitución, al referirse a la responsabilidad derivada del "funcionamiento" de la Administración, lo hace respecto al funcionamiento normal como anormal, es decir, lo determinante, como se ha expuesto, es que los particulares no están obligados a soportar sin indemnización el daño sufrido, indistintamente de si el daño ha sido causado por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, como se ha indicado.

---

9 Artículo 140: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública".

Pero, más significativo aún a efectos del presente estudio es el hecho de que la referida Exposición de Motivos de la Carta Magna establece expresamente que el Estado es responsable frente a los particulares siempre y cuando la lesión (el daño) sea imputable al funcionamiento de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas de los entes públicos "...o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones".

Queda, así, de manera absolutamente inequívoca, asentado el criterio jurídico de que el Estado es responsable de la función pública frente a los particulares independientemente de si el ejercicio o prestación de dicha función pública es ejercida en forma directa por parte del Estado o a través de particulares designados para ello, como sería el caso en ocasión de la instrumentación de una estrategia de *outsourcing* de la función pública.

Por otra parte, cabe destacar que del espíritu del Constituyente se deriva la voluntad de consagrar un sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca todos los daños ocasionados por cualesquiera actividades derivadas del ejercicio de las funciones desempeñadas por los órganos del Poder Público. La titularidad de servicio público tácitamente implica que el Estado no declina su responsabilidad frente a los usuarios o beneficiarios incluso en el caso de que el servicio público haya sido delegado en particulares, bien bajo concesión o bien bajo autorización.

Más complicado resulta, no obstante, el problema del funcionario público, como es el caso del Capitán de Puerto, que ejerce una función pública pero siendo económicamente dependiente del *outsourcer* y no del Estado. Aquí habría, a criterio del autor, que diferenciar claramente la condición de funcionario público, es decir, "desempeñador" de una función pública, de la condición patronal del funcionario, la cual no necesariamente tendría que ser pública. En efecto, el hecho de desempeñar una función pública, que otorga

la condición de funcionario público, únicamente implica, a efectos de la ley, que el funcionario debe cumplir determinados requisitos para su nombramiento, así como ejecutar determinadas actividades especificadas en la ley; pero, la ley no señala expresamente que, además, el funcionario tenga que ser un empleado directo del Estado, ni siquiera en los cargos de libre nombramiento y remoción, es decir, en los de mayor jerarquía o autoridad pública.

Aun cuando sujeto a mayor profundización del análisis a lo largo de la realización de la tesis doctoral, el autor considera que incluso un funcionario público como el Capitán de Puerto puede ser empleado de un *outsourcer*, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos exigidos por la Constitución de la República: a) estar debidamente incorporado a la seguridad social (Art. 144); b) cumplir las funciones y requisitos determinados en la ley para el ejercicio del cargo (Art. 144); c) estar al servicio del Estado y no de parcialidad alguna (Art. 145), y como el *outsourcer* actúa en nombre y representación del Estado, el Capitán de Puerto, al rendirle cuentas al *outsourcer* no lo está haciendo a una parcialidad, sino al Estado mismo, al que el *outsourcer* representa; d) que su nombramiento o remoción no estén determinados por la afiliación u orientación política (Art. 145); e) ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción, o bajo la modalidad de contratado (a través del *outsourcer*), a objeto de solventar la limitación impuesta en el Artículo 146 de que los cargos de la Administración Pública son de carrera, excepto los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros y los demás que determine la Ley.

Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral

Este proceso medular de la Administración Acuática Nacional, se divide, a su vez, en los siguientes componentes:

- Componente de Infraestructura:
  - Infraestructura Acuática:
    - Puertos.
    - Construcciones de tipo portuario.
    - Infraestructura portuaria.
  - Unidades Flotantes / Ingeniería Naval:
    - Diques.
    - Astilleros.
    - Fábricas de buques.
    - Talleres navales.
    - Varaderos.
    - Industrias navales de apoyo.
    - Oficinas técnicas y de proyectos.
    - Todo tipo de buque o embarcación.
  - Infraestructura del INEA:
    - Oficinas de las Capitanías.
    - Muelles.
    - Otras pertenecientes al INEA.
- Componente de Ambiente y Seguridad Integral.
  - Gestión Ambiental en los Espacios Acuáticos.
  - Seguridad Integral / Prevención y Control de Riesgos.
  - Control de Actividades en la Franja Costera.

Entre las atribuciones asignadas al INEA por la legislación vigente está el garantizar la seguridad marítima y la vida, en el ámbito de las circunscripciones acuáticas.

El ejercicio de esta atribución amerita ejercer control sobre la infraestructura acuática existente en el país y, a fin de garantizar que este control sea integral y que siga los principios modernos de gestión de calidad, el INEA tiene previsto aplicarlo desde el momento en que la infraestructura se encuentra en fase de proyecto, luego en su fase de construcción y por último asegurar que dicha infraestructura sea objeto de un mantenimiento planificado, adecuado desde el punto de vista técnico, sistemático y continuo.

De igual manera, la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos (LOEA) y la Ley General de Marina y Actividades Conexas (LGMAC), le atribuyen al INEA el ejercicio de la autoridad acuática sobre todo buque de bandera nacional o extranjera que navegue por el espacio acuático nacional, así como también sobre cualquier construcción flotante apta para navegar, carente de propulsión propia que opere en el medio acuático.

Aplicando el principio anteriormente expuesto de control integral y acorde con la gestión de calidad, el INEA ha establecido igualmente aplicar el control sobre los proyectos de construcción de los buques y posteriormente en su fase de construcción, así como también en lo que respecta a su modificación, reparación y desguace.

Las competencias del INEA, es decir, las actividades que debe cumplir, de conformidad con la legislación vigente, relacionadas con el **componente de infraestructura**, son las siguientes:

- Establecer parámetros, términos y condiciones para evaluar proyectos de construcción, modificación y mantenimiento de la infraestructura acuática (Art. 9, LGP).

- Evaluación e inspección de Proyectos de Infraestructura Acuática (Art. 9 y 46, LGP).

- Supervisar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Infraestructura Acuática (Art. 24, num. 2, LGP).

- Autorizar la construcción y la modificación de muelles, malecones, marinas deportivas, turísticas y recreacionales, embarcaderos, varaderos, diques, astilleros, cualquier otra infraestructura industrial y de servicios, así como las instalaciones para almacenar combustibles, sustancias contaminantes o de otra índole, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o terminen en ella (Art. 6, LGMAC).

- Evaluación de Planes de Mantenimiento de Puertos y Muelles.

- Control de Ejecución de los Planes de Mantenimiento de la Infraestructura Portuaria y emisión de informes periódicos de evaluación del mantenimiento, formulando recomendaciones y proposiciones para su corrección y mejoramiento (Art. 46, LGP).

- Elaboración y control de la ejecución de los Planes de Mantenimiento de Infraestructura Acuática del INEA: Capitanías y Sede Central.

- Actualización de Inventario y Evaluación de la Infraestructura Acuática del país.

- Registro e inspección de diques, astilleros, fábricas de buques, talleres navales, varaderos, industrias navales de apoyo, oficinas técnicas y de proyectos.

- Regular, supervisar y controlar las actividades subacuáticas realizadas en el espacio venezolano (Art. 165, LGMAC).

- Control de equipos utilizados en actividades subacuáticas.

- Autorizar los servicios de cartografía náutica, actividades oceanográficas, científicas y subacuáticas e hidrográficas, publicaciones náuticas, levantamientos hidrográficos y cualquier actividad conexa con estos servicios, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley (Art. 146 y 191, LGMAC).

- Apoyo en la evaluación de Planes de OCHINA, INC y DHN (Art. 172, LGMAC).

- Establecer parámetros, términos y condiciones para evaluar proyectos de construcción, modificación, reparación y desguace de buques.

- Evaluación de Proyectos y Certificación de Planos para Construcción y/o Conversión de Buques.

- Inspección del proceso de Construcción y/o Conversión de Buques.

- Plan de Mantenimiento de la Flota Naval del INEA y control de su ejecución.

- Asistencia técnica al Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos en lo referente a los planes y proyectos de los órganos prestadores del servicio de Oceanografía, Meteorología y Cartografiado Náutico.

Por su parte, las competencias del INEA, es decir, las actividades que debe cumplir, de conformidad con la legislación vigente, relacionadas con el **componente de ambiente y seguridad integral** , son las siguientes:

Concernientes a la Gestión Ambiental en los Espacios Acuáticos:

- Proponer políticas, lineamientos y programas ambientales a ser incluidos en el Plan de Desarrollo del Sector Acuático, y el Plan de Ordenación de las Zonas Costeras, Lacustres y Fluviales.

- Proponer las políticas y planes nacionales de contingencia y propiciar un sistema nacional de prevención, para la preparación y lucha contra derrames de hidrocarburos u otras sustancias contaminantes, con el apoyo de instituciones públicas y privadas, bajo el principio de cooperación con otros Estados, en apego a los convenios, acuerdos internacionales y las leyes nacionales que rigen la materia (Art. 94, LGMAC).

- Evaluación de los planes de contingencia ambiental.

- Supervisar la disponibilidad y adecuación de los medios, sistemas y procedimientos para el tratamiento y eliminación de residuos petrolíferos, químicos, de agua de sentinas, limpieza de aceites, grasas y de otros productos contaminantes, así como de los medios necesarios para prevenir y combatir los derrames, por parte de las instalaciones industriales, de almacenamiento y distribución de estos productos, que tengan terminales de carga o descarga en las cercanías de los muelles, con el fin de autorizar su funcionamiento (Art. 95, LGMAC).

- Promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Prevención de Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Contaminantes.

- Coordinar el cumplimiento de los compromisos adquiridos mediante convenios y acuerdos internacionales en materia de gestión ambiental y seguridad integral en los espacios acuáticos.

Concernientes a la Seguridad Integral, Prevención y Control de Riegos, y Actividades en la Franja Costera:

- Promover la aplicación de medidas preventivas, de mitigación y con-

trol de riesgos ambientales ocasionados por factores generadores de accidentes o contaminación en las distintas circunscripciones de los espacios acuáticos del territorio nacional (Art. 94, LGMAC).

- Supervisar y controlar la seguridad marítima y la vida, en el ámbito de las circunscripciones acuáticas, en coordinación con las autoridades competentes (Art. 86, num. 13, LOEA).

- Supervisar y controlar las actividades de búsqueda y salvamento, en los espacios acuáticos nacionales, en coordinación con los organismos competentes (Art. 86, num. 16, LOEA).

- Evaluar y recomendar la aprobación de los planes de contingencia ambiental que involucren a buques o que ocurran en el ámbito de las circunscripciones acuáticas, en coordinación con los órganos competentes (Art. 86, num. 27, LOEA).

- Corresponde al INEA todo lo relativo a la organización, control, supervisión y administración de los servicios de Bomberos Marinos y de Policía Marítima, los cuales comprenden las funciones de prevención, combate, mitigación, extinción y la investigación de siniestros, y las funciones de policía, vigilancia y control, para asegurar la preservación de la vida y la de los bienes, la prevención de la contaminación, la seguridad de playas y áreas bajo la competencia de la circunscripción acuática (Art. 11, LGMAC).

- Controlar y coordinar la actuación de los destacamentos de cuerpos de bomberos y la policía marítima adscritos a las capitanías de puertos.

El proceso medular de infraestructura, ambiente y seguridad integral

también puede ser subcontratado mediante *outsourcing*, por las mismas razones discutidas en el caso del proceso medular de operaciones. No obstante, debe señalarse que existe la necesidad de una discusión a fondo del tópico relativo a los bienes que son propiedad del Estado, tales como muelles, oficinas y otras infraestructuras. La estrategia de *outsourcing*, tal como se aplica en las empresas, implica la transferencia de la propiedad de los activos al *outsourcer*, el cual se los compra a la empresa contratante que, en este caso, sería el Estado.

Aun cuando legalmente no existe impedimento en que la propiedad pública sea, por decisión del mismo Estado, transferida al sector privado (excepto aquellos bienes declarados por la Ley como bienes públicos, tales como los que pertenecen al patrimonio histórico y cultural de la Nación), debe tenerse presente que es perfectamente compatible con la estrategia de *outsourcing* que el Estado retenga para sí la propiedad de los bienes implicados en el ejercicio de la función pública, particularmente de los bienes inmuebles de especial interés público, como serían las oficinas de las Capitanías de Puerto o los muelles y demás infraestructuras portuarias de uso público.

Administración de los Recursos Materiales y Financieros

Este proceso engloba las siguientes subprocesos o actividades:

Presupuesto:

- Formulación del presupuesto.
- Programación de la ejecución física y financiera del presupuesto de gastos.
- Seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

- Reformulaciones presupuestarias.
- Modificaciones presupuestarias.

Tesorería:

- Planificación financiera y administración del flujo de caja.
- Gestión de cobranza corporativa y control de ingresos.
- Inversiones y colocaciones / Administración de cartera.
- Transferencia de recursos a las Capitanías.
- Pagos / Administración de caja y bancos.
- Gestión de impuestos.

Contabilidad:

- Registro contable.
- Análisis de cuentas contables.
- Conciliaciones bancarias.
- Emisión de informes financieros.
- Cierre contable del ejercicio.

Servicios Generales:

- Compras y suministros.
- Servicios generales.
- Registro de proveedores.
- Administración de pólizas de seguro.

Bienes Nacionales:

- Registro y control de movimiento de los activos fijos.
- Inventario físico de bienes.

Licitaciones:

- Apertura de los procesos de licitación.
- Análisis y evaluación de ofertas.
- Recomendación de otorgamiento de buena pro.

Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos

En el INEA, la Gerencia de Recursos Humanos es responsable de la dirección corporativa de la gestión del recurso humano de la institución, en el marco de las políticas aprobadas por la Dirección Superior. El trabajo de la Gerencia se organiza en dos departamentos, uno que tendrá a su cargo los procesos vinculados con el desarrollo del personal y el otro lo referente a los procesos de administración del personal.

El proceso de **desarrollo de personal** abarca, entre otras, las siguientes actividades:

- Diseñar estrategias, políticas, planes y presupuestos para el desarrollo del recurso humano.
- Diseñar políticas y estrategias para la administración de las relaciones laborales.
- Diseñar y coordinar la aplicación de los Programas Técnicos para la gestión del recurso humano, tales como:

  - Programa de Reclutamiento de Personal.
  - Programa de Inducción del Personal que ingresa a la Organización.
  - Programa de Capacitación y Adiestramiento del personal.
  - Programa de Evaluación de Desempeño.
  - Programa de Planificación de Carrera.
  - Programa de Remuneración, Promoción y Ascensos.
  - Programas de Bienestar Social.

- Asesorar y apoyar a las Capitanías de Puerto en la aplicación de los programas.
- Elaborar estadísticas, estudios especiales e informes sobre la gestión corporativa de personal.
- Coordinar con el Área de Desarrollo Organizacional el diseño de acciones dirigidas al fortalecimiento de la cultura corporativa.

Por su parte, el proceso de **administración de personal**, involucra:

- Contratación y registros del personal.
- Identificación del personal.
- Mantener actualizados los expedientes y registros del personal.
- Ejecutar las tramitaciones corporativas con los entes públicos y privados vinculados a la administración de personal.
- Emisión de la nómina del personal.
- Cálculo de prestaciones sociales.

Sistemas de Información y Telecomunicación

Este proceso abarca, a grandes rasgos, los siguientes subprocesos o actividades:

- Elaboración del Plan Estratégico de Sistemas de Información.
- Proponer el establecimiento de políticas que aseguren la integración y funcionamiento de los sistemas bajo estándares corporativos.
- Realizar el mantenimiento de los sistemas de información en operación.
- Administrar la plataforma de informática: Redes, Base de Datos, Sistemas Operativos y Aplicaciones.
- Suministrar el soporte requerido por los usuarios de los sistemas.
- Actuar como contraparte técnica de las firmas consultoras contratadas para el desarrollo de los sistemas.
- Asesorar a las Capitanías en materia de informática.
- Asegurar la estandarización del hardware y software a nivel de toda la organización.

A nivel de las Capitanías, este proceso abarcará los siguientes subprocesos o actividades:

- Realizar el soporte a usuarios.
- Realizar el proceso de respaldo de información conforme a la normativa establecida por el nivel corporativo.

- Realizar la administración de la red local.
- Efectuar el mantenimiento de la base de datos local, conforme a la normativa establecida.

Control Interno

Este proceso engloba los siguientes subprocesos o actividades:

- Certificación de procesos administrativos.
- Planificación y ejecución de auditorias financieras, administrativas y de gestión.
- Presentación de informes de auditoría.
- Verificación de aplicación de correctivos.
- Averiguaciones administrativas.

Asesoría Legal y Jurídica

Este proceso engloba los siguientes subprocesos o actividades:

- Asistencia legal y jurídica en derecho marítimo y portuario.
- Asistencia legal y jurídica en derecho administrativo.
- Asistencia legal y jurídica en derecho tributario.
- Asistencia legal y jurídica en derecho laboral.

A este proceso le corresponde suministrar asistencia legal a toda la Administración Acuática Nacional, en todas las disciplinas del derecho y es-

pecialmente en las especialidades de derecho marítimo, derecho administrativo, derecho tributario y derecho laboral, conforme se establece a continuación:

Derecho Marítimo / Portuario:

- Dictámenes y Recursos.
- Atención de consultas.
- Asistencia legal en casos específicos.

Derecho Administrativo:

- Dictámenes y Recursos.
- Contratos administrativos.
- Licitaciones.
- Convenios de Concesión, Autorización y Habilitación.
- Procedimientos sancionatorios o verificatorios.
- Instrumentación de Recursos y Procedimientos Administrativos.
- Verificación de Reglamentos Estadales para asegurar su adecuación a las Leyes Nacionales de los Espacios Acuáticos.

Derecho Laboral:

- Elaboración de Dictámenes en materia laboral.
- Atención de consultas de las diferentes dependencias.
- Elaboración de contratos de personal.
- Representación en litigios laborales.

Derecho Tributario:

- Elaboración de Dictámenes.
- Procedimientos sancionatorios o verificatorios.
- Instrumentación de Recursos y Procedimientos Administrativos.

Comunicación e Imagen Institucional y Convenios Internacionales

Este proceso engloba los siguientes subprocesos o actividades:

Comunicación e Imagen Institucional:

- Estrategia de imagen corporativa.
- Relación con los medios de comunicación.
- Organización de eventos / Protocolo.
- Programas y/o campañas de información y promoción / Comunicación interna.
- Actualización de página web.
- Evaluación de la imagen institucional.

Convenios Internacionales:

- Coordinación de participación en eventos internacionales.
- Vinculación con Cancillería y otros entes relacionados.
- Seguimiento de compromisos y acuerdos internacionales.
- Monitoreo de organismos internacionales.

Todos los procesos de apoyo de la Administración Acuática, con excepción de los que se vinculan directamente a funciones presupuestarias y de planificación, pueden a criterio del autor ser subcontratados mediante la estrategia de *outsourcing*. En particular, el proceso de sistemas de información y telecomunicación, así como el de control interno, pueden ser dados en *outsourcing*.

Ahora bien, el hecho de dar un proceso en *outsourcing* no significa que los restantes procesos serán transferidos al mismo *outsourcer*, o que no existirá rotación de los *outsourcers* en la prestación de un mismo proceso o función pública. En tal sentido, un *outsourcer* puede encargarse de controlar y evaluar a otro *outsourcer*. Así, para las actividades relacionadas con auditorías internas de la gestión pública, puede contratarse un *outsourcer* (compañía de auditoría externa) que se encargue de auditar al *outsourcer* (compañía operacional) que esté prestando la función pública objeto de evaluación.

Epílogo

Debido a su enorme complejidad e importancia, el sector acuático nacional abarca un importante grupo de entes adscritos a la Administración Pública, cuya finalidad es regular el funcionamiento del Sistema Acuático Nacional. Hasta hace poco, antes de la reciente creación del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), las funciones de la Administración Acuática estaban dispersas en una multiplicidad de entes gubernamentales diferentes, tales como el Ministerio de Infraestructura, el Ministerio de la Defensa, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agrícola y las Gobernaciones de Estado.

Aun cuando ahora la mayoría de las funciones de la Administración Acuática están concentradas en el INEA, todavía quedan diversas lagunas que la Ley General de Marina y Actividades Conexas, promulgada a finales del año 2001, no aclara al respecto; sin embargo, el INEA viene acometiendo una labor de reingeniería organizacional mediante la cual ha definido con cierta claridad el abanico de procesos que, como máximo ente rector de la actividad acuática en Venezuela, le toca desempeñar.

A grandes rasgos, la reorganización de la Administración Acuática Nacional emula el modelo instrumentado en la década de los 90 para la Marina Civil en España, al igual que comparte similitudes con la Administración Acuática en la Argentina. La centralización de funciones y actividades en un único ente gubernamental responsable a nivel nacional también es compatible con el modelo utilizado en los Estados Unidos de Norteamérica, a través del *US Coast Guard.*

Las funciones que anteriormente en Venezuela estaban dispersas, tales como los planes de contingencia, las actividades de búsqueda y salvamento, el control por el Estado Rector del Puerto, la supervisión de las empresas navieras y otros actores del sistema acuático nacional, como las instituciones de formación náutica y los puertos, entre otras muchas, ahora se encuentran centralizadas en un único ente que ejerce la Administración Acuática Nacional, como es el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA); todo ello adecuadamente regulado por la nueva Ley General de Marina y Actividades Conexas, así como la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y la Ley General de Puertos, entre otras.

La Administración Acuática Nacional engloba, de manera centralizada en el INEA, los siguientes procesos generales:

- Procesos Medulares:
  - Planificación y Control de Gestión.
  - Operaciones.
  - Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral.
- Procesos de Apoyo:
  - Administración de los Recursos Materiales y Financieros.
  - Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos.
  - Sistemas de Información y Telecomunicación.
  - Control Interno.

- Asesoría Legal y Jurídica.
- Comunicación e Imagen Institucional y Convenios Internacionales.

En todos esos procesos, cuyos detalles han sido expuestos en el presente Capítulo, existen diversos subprocesos y actividades, tanto medulares como de apoyo, que pueden ser estratégicamente subcontratadas, es decir, dadas en *outsourcing*. Aun cuando, de hecho, el propio INEA plantea de manera puntual utilizar el *outsourcing* en procesos específicos, como el desarrollo de sistemas de información, existen múltiples actividades, incluso medulares, que podrían ser dadas en *outsourcing*, pero para las que el INEA no se ha planteado seriamente esa posibilidad.

El objeto de esta tesis doctoral es justamente evaluar en profundidad las funciones y actividades de la Administración Acuática que pueden factiblemente ser otorgadas en *outsourcing*, aspecto que se desarrolla en otro punto de este trabajo.

CAPITULO V

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN VENEZUELA: UN CONTEXTO PARA EXPLICAR LAS RAZONES DE SU INEFICIENCIA

El Proceso Sociopolítico

De acuerdo con **Almond y Powell**, por **articulación política** se entiende:

> ...el proceso por el cual los individuos y grupos plantean demandas a quienes están encargados de tomar las decisiones (...) La articulación de intereses es particularmente importante porque señala los límites entre la sociedad y el sistema político. Si los grupos que forman parte de la sociedad no encuentran canales para expresar sus intereses y necesidades, es probable que sus demandas queden insatisfechas. Las frustraciones resultantes pueden irrumpir con violencia o requerir su drástica supresión por parte de las élites (**p. 70**).

En todo sistema político, sea autoritario o democrático, se presenta la **articulación de intereses** como mecanismo para canalizar las demandas de los diferentes elementos que conforman la sociedad. Dependiendo, no obstante, de las estructuras sociales que se encargan del proceso de articulación, así como de su diferenciación y autonomía de unas respecto a otras, y el estilo con el cual acometen esa crucial función sociopolítica, vendrá dado el tipo de sistema político.

Las estructuras que asumen la función articuladora se denominan **grupos de interés**, los cuales utilizan diferentes **canales de acceso** posibles para transmitir las demandas sociales a la **élite política** que detenta el poder.

Ejemplos de grupos de interés son los sindicatos, los gremios, las asociaciones de empresarios, las asociaciones civiles y, en general, cualquier "...conjunto de individuos ligados por lazos de intereses o ventajas particulares, que tienen cierta conciencia de esos vínculos. La estructura del grupo de interés puede estar organizada (...) o bien reflejar sólo una conciencia ocasional o intermitente del interés del grupo por parte de los individuos" (**Almond y Powell, p. 71**).

Esos grupos inician el proceso de articulación de intereses utilizando diferentes canales de acceso a la élite, los cuales pueden ser formales o informales. Los **canales formales** o **regulares** son, por ejemplo, las instituciones públicas, los partidos políticos y los medios de comunicación social. Entre los **canales informales** destacan las manifestaciones y las movilizaciones de masas. Los grupos de interés organizados suelen utilizar canales regulares, mientras que los grupos de interés no organizados suelen utilizar canales informales. Sin embargo, todos los grupos, dependiendo de la situación, pueden utilizar cualquier tipo de canal de acceso disponible y conveniente a sus fines.

La **autorrepresentación individual** y los **grupos anómicos de intereses** son las estructuras de articulación de menor grado de organización, caracterizándose por "...la intermitencia del patrón de articulación, la ausencia de un procedimiento organizado para establecer la naturaleza y los medios de articulación y la carencia de continuidad en la estructura interna" (**Almond y Powell, p. 73**). Ejemplos de estos grupos serían las manifestaciones espontáneas de una delegación de indígenas reunidos a las puertas del poder legislativo para plantear una lista de demandas. También las constantes manifestaciones estudiantiles, que se hicieron un lugar común en Venezuela. Incluso, en esta categoría podría clasificarse a los diversos partidos políticos

de reducido tamaño que representan, más que tendencias ideológicas y propuestas programáticas más o menos estables, intereses de una diversa gama de individuos y pequeños sectores que en un momento coyuntural coinciden. Estos partidos suelen aparecer y desaparecer en Venezuela, con un patrón de intermitencia y circunstancialidad tal, que impide considerarlos como algo más allá de simples grupos anómicos de interés.

Ya en el plano organizado, se ubican los denominados **grupos de interés institucionales** y los **grupos de interés asociativos**. Los primeros corresponden a los partidos políticos, legislaturas, ejércitos, burocracias, iglesias, entre otros, así como subgrupos dentro de ellos; y los segundos, abarcan los sindicatos, las asociaciones industriales, comerciales, étnicas, religiosas y cívicas. En Venezuela, han privado típicamente los grupos de interés anómicos y los grupos institucionales, principalmente los que se estructuran en el interior de los propios partidos políticos. Mientras las élites políticas representadas por las cúpulas de los principales partidos políticos fueron capaces de canalizar las demandas de los diferentes grupos de interés que se estructuraban en el interior de sus propios partidos, estos últimos constituyeron, sin duda, y antes de su deslegitimación y ulterior debilitamiento, el principal canal de acceso de la sociedad venezolana. Prueba de ello es la enorme cantidad de militantes (la base) que conformaba los principales partidos políticos tradicionales en nuestro país. Los sindicatos y las asociaciones empresariales lograban transmitir sus demandas a través de los partidos políticos a los cuales pertenecían sus miembros. También la autorrepresentación individual y la articulación anómica se daba a través de los partidos políticos (clientelismo, amiguismo, palancas, etc.).

Este fenómeno, característico de muchas sociedades latinoamericanas, tiene razones históricas importantes que **Njaim (1994)** resume con agudeza:

> El tema de los partidos latinoamericanos no es posible tratarlo sin tener en cuenta el trasfondo de autoritarismo y dictaduras contra los cuales insurgieron muchos de esos partidos. En ese proceso no existía prácticamente lo que ahora se llama la sociedad civil. Los partidos se tuvieron que convertir en movilizadores y hasta creadores de tal sociedad (**p. 93**).

No es extraño, entonces, que fuesen los partidos políticos no sólo un canal de acceso, sino además la sociedad civil misma diferenciada en la propia estructura partidista en múltiples grupos de intereses, muchas veces contradictorios u opuestos. Esta situación determinó, por otra parte, que en nuestro país no se conformase una verdadera sociedad civil capaz de crear grupos de interés asociativos que tuviesen un radio de acción y eficacia razonables. Además, el fenómeno derivó, al cabo, en la crisis de los partidos políticos y sus cúpulas dirigentes, dado que, cuando el momento histórico les exigió tomar medidas económicas drásticas para enfrentar la crisis, los dirigentes políticos tuvieron que desvincularse de sus propias estructuras partidistas, actuando contra las demandas de los grupos de intereses en ellas conformados, con lo cual perdieron el apoyo de sus partidos y éstos perdieron la representatividad de su élite gobernante. Este fue el caso de Acción Democrática cuando a Carlos Andrés Pérez le tocó implementar el tristemente famoso “paquete” de medidas económicas, perdiendo con ello el apoyo de los sindicatos adecos, las cúpulas empresariales adecas y muchos otros grupos de intereses de la sociedad civil adecos, que se vieron afectados por el “paquete”.

La **cultura política** del venezolano, referida a “...cómo piensa y siente la gente respecto a sus relaciones con el poder político, cómo perciben su papel en la política y cómo construyen y evalúan los procesos políticos” (**Welch, 1987, cp. Benedicto, p. 249**), quizás estuvo determinada en gran medida por el peculiar patrón de los procesos de articulación de intereses de la sociedad a través de los principales partidos políticos tradicionales, en los

que la **representación** (acción indirecta) priva sobre la **participación** ciudadana (acción directa). Así, la relación del individuo con el poder político se percibía más como militancia partidista que como acción política directa a través de canales institucionales del propio sistema político o a través de acciones civiles organizadas y sistemáticas, diferenciadas y autónomas respecto de los partidos políticos. Como las instituciones democráticas (poderes públicos) eran controladas por la élite político-partidista, y como el canal de acceso de los grupos de intereses que conformaban la sociedad era el propio partido político de dicha élite, la forma en que el ciudadano se acostumbró a canalizar sus demandas fue a través de los contactos personales y subgrupos institucionales dentro del propio partido político, y no a través del ejercicio directo y efectivo de sus derechos ciudadanos consagrados en la Constitución Nacional. Para obtener un permiso para construir un edificio, el ciudadano no hacía la petición directamente al órgano institucional correspondiente, mediante los mecanismos institucionales consagrados en la Constitución y las leyes, sino indirectamente a través de los "contactos partidistas" en el órgano institucional en cuestión. De esta manera, los venezolanos adquirimos una cultura política caracterizada por patrones anómicos de articulación de intereses y, con ello, impedimos el desarrollo, fortalecimiento y modernización de las instituciones públicas, así como la profundización y perfeccionamiento de nuestros propios derechos ciudadanos. Los derechos del ciudadano no se convirtieron en deberes para las instituciones públicas, sino en favores concedidos; de allí la irresponsabilidad institucional característica de nuestro sistema político. Esto fue, adicionalmente, el caldo de cultivo para la diseminación de la corrupción a todo nivel de la administración pública en Venezuela.

La manera como el ciudadano se acostumbró a acceder a la élite político-partidista (a través de contactos personales) produjo un fenómeno de

"**personalización institucional**", donde la noción de institución como entidad distinta de las personas particulares que en un momento dado las dirigen y operan no logró formarse en nuestra cultura política; o dicho de otra manera, el Estado no llegó a diferenciarse del Gobierno. De esta manera, nunca existieron en realidad las instituciones, sino sólo las personas que las ocupaban. Nunca existió el Ministerio, sino el Ministro. El responsable de los actos de la administración pública no era así la institución (el Ministerio), sino la persona (el Ministro). El Estado irresponsable adquiere así un nuevo significado cuando se le interpreta bajo la lente de la teoría de la cultura o universo político de los ciudadanos.

Estructuralmente, el Estado venezolano era entonces un **Estado de partidos** (**García, 1986**) que se sustentó en buena parte por la abundancia petrolera. Sin embargo, al fallar las instituciones públicas en dar respuesta a las demandas de un entorno crecientemente competitivo, el país entró en crisis y la élite político-partidista fracasó en los planos económico y social. Puede así afirmarse que la élite político-partidista que gobernó a Venezuela desde el derrocamiento de la dictadura militar del General Marcos Pérez Jiménez hasta finales del siglo XX, fue una **élite disfuncional**, según claramente se desprende de lo expuesto por **Jaguaribe (p. 86)**:

> ...algunas élites han podido conducir a sus sociedades a su respectivo desarrollo nacional, y otras no. Las primeras siempre resultaban capaces de llegar a elevados planos de funcionalidad societal, ya sea por medio de adaptaciones graduales a las condiciones y necesidades de su época, o bien por medio de reformas radicales en las cuales un sector modernizador superaba con éxito al tradicional y luego se dedicaba a un dramático esfuerzo por vencer el atraso acumulado por sus sociedades. Las otras, por el contrario, eran <u>élites disfuncionales, más interesadas en la conservación de sus privilegios, en el seno de sus sociedades, que en contribuir al bienestar general</u> (Subrayado propio).

De acuerdo con el autor en referencia, los factores que determinan la

funcionalidad societal de la élite gobernante son su excelencia moral, la excelencia de las instituciones jurídicas que rigen el Estado de derecho y el equilibrio de poder dentro de la sociedad (contrapesos sociales al poder del gobierno). En Venezuela, por lo expuesto hasta este punto, se desprende que cuando menos dos de esas condiciones no estuvieron presentes o se fueron perdiendo poco a poco: la excelencia moral de la élite y el equilibrio de poder dentro de la sociedad. Esto condujo a la disfuncionalidad de la élite y su consecuente **deslegitimación**, que se extendió a los partidos políticos, hecho que se evidenció con el aumento sostenido de la **abstención electoral** y la gestación de movimientos de **insurgencia** en el seno de las fuerzas armadas nacionales (intentonas golpistas). También el marco jurídico normativo estaba diseñado a la medida de los intereses de la élite político-partidista y su perpetuación en el poder, por lo cual aquí también resultó disfuncional esta última.

Conforme la élite se tornaba cada vez más disfuncional y la deslegitimación de los partidos se extendía rápidamente al propio sistema político (instituciones públicas), este último perdió credibilidad y los ciudadanos vieron resquebrajada su convicción en la democracia como sistema capaz de satisfacer sus demandas. De allí la simpatía que las grandes mayorías manifestaron hacia las intentonas golpistas de 1992 y sus protagonistas.

La estabilidad del sistema se fracturó, la élite político-partidista ya no era capaz de restablecerla y los partidos políticos ya no servían como canales de acceso razonables para la sociedad civil. Fue en esta etapa donde los **medios de comunicación social** comenzaron a desplazar a los partidos políticos como principal canal de acceso en Venezuela, lo cual incrementó sustancialmente el poder político de los *mass media*, que habían permanecido hasta entonces bajo el control de la élite político-partidista. Adicionalmen-

te, los medios jugaron un papel crucial en el sostenimiento de la democracia al actuar como **ámbito de socialización política** (transmisión permanente de los valores democráticos).

Paralelamente, el sistema político venezolano, por vez primera en su historia, comenzó a desarrollar las primeras organizaciones asociativas nacidas del seno de la sociedad civil "independiente", diferenciadas y autónomas respecto de los partidos políticos. **Njaim (1994)** describe acertadamente este fenómeno trascendental para la evolución del sistema político venezolano hacia una genuina madurez democrática:

> El intenso rencor, justificado en muchos casos, que llegan [los sectores urbanos de clase media profesional] a albergar contra el deterioro de la calidad de vida de sus zonas residenciales, es una de las causas de la orientación apartidista y hasta antipartidista de las organizaciones vecinales que este sector promueve. Este movimiento en algunos países como Venezuela, llega a tener tal fuerza expansiva que logra rebasar sus limitaciones clasistas e incluso promover movimientos políticos de amplia base dirigidos especialmente a la reforma electoral (**p. 88**).

De acuerdo con la **teoría de la cultura cívica** de **Gabriel Almond y Sidney Verba**, existen tres tipos de cultura política: **a)** la **cultura parroquial**, en la que "...apenas existen orientaciones específicamente políticas entre la población, como ocurre en las sociedades tribales y en aquellas en que la diferenciación de roles es muy escasa" (**Benedicto, p. 251**); **b)** la **cultura de súbdito**, en la que "...la frecuencia de orientaciones hacia el sistema político y sus 'productos' o aspectos administrativos es alta, pero, en cambio, apenas se es consciente de las instituciones que canalizan las demandas sociales y de la propia eficacia personal; en este caso el súbdito mantiene una relación esencialmente pasiva en cuanto receptor de las acciones del sistema" (**Benedicto, p. 251**); y **c)** la **cultura participante**, en la que "...los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema, hacia

sus estructuras y procesos políticos y administrativos y hacia un rol políticamente activo, aunque sus sentimientos y evaluaciones puedan ser favorables o desfavorables" (**Benedicto, p. 251**).

El caso venezolano durante el sistema partidocrático, a la luz de lo discutido anteriormente, se ubica claramente en la denominada **cultura política de súbdito**. Dicha cultura, por otra parte, parece estar asociada a **sistemas políticos autoritarios**, en los que existe un escaso grado de **diferenciación y autonomía** en la articulación que los grupos asociativos hacen de los intereses autónomos de sus líderes o de sus miembros, quedando dichos intereses subordinados a los de otros grupos e instituciones, usualmente un **partido político dominante**. Así lo exponen **Almond y Powell**, cuando expresan:

> Es probable que esos grupos no articulen las necesidades sentidas y percibidas por sus miembros sino que, por el contrario, sirvan exclusivamente como instrumentos para movilizar el apoyo a los partidos políticos o a las instituciones sociales que los dominan. Esta falta de autonomía provoca serias consecuencias para el proceso político; la ausencia de una articulación de intereses independientes lleva a rupturas anómicas. Por otra parte, la subordinación de los grupos de intereses a los partidos resta movilidad al proceso político y crea monopolios en el "mercado político", cuando no obstaculiza el funcionamiento de todo el sistema. Es evidente que el caso extremo de una ausencia absoluta de autonomía y diferenciación en los grupos de intereses se da en las sociedades totalitarias, donde las organizaciones de la élite dominante penetran todos los niveles de la sociedad y ejercen un estrecho control sobre los grupos cuando éstos son permitidos (**p. 75**) (subrayado propio).

¿Acaso no ha sido ese el caso en Venezuela durante la época de la llamada "partidocracia"? Quizás la única diferencia era que en nuestro país no había un sólo partido político dominante, sino dos, Acción Democrática y COPEI. Aun cuando no imperaba una dictadura personalista, se trataba sin duda de una **dictadura bipartidista**, con todas las características típicas de

un régimen totalitario, incluyendo la dimensión política económica (centralismo, estatismo, etc.).

En este escenario, la democracia no era más que una ficción, en la que los **procesos electorales** simplemente representaban comportamientos rituales periódicos para aliviar las tensiones del sistema y proveer la apariencia de alternabilidad democrática de la élite política que, en realidad, era una sola, unificada mediante el llamado Pacto de Punto Fijo.

Obviamente, para que el partido político pudiera mantener en el poder a la élite político-partidista y, con ello, asegurarse los diferentes grupos de interés estructurados a través del partido la satisfacción de sus demandas, se promovió en Venezuela una cultura económica centrada en la obtención de favores y prebendas de todo tipo (subsidios, permisos, facilidades, préstamos, etc.). La realidad económica venezolana hasta hace poco tiempo favorecía una administración de los negocios ajena a los conceptos de calidad y productividad, ya que las numerosas ventajas, privilegios, subsidios, etc., que el Estado confería a las empresas les permitía centrar la gestión, no en tales conceptos, sino en la obtención de los mencionados beneficios. Esto determinó que el aparato productivo nacional fuese muy ineficiente, ineficaz y, consecuentemente, muy poco competitivo.

> Esta realidad, promovida por las políticas públicas, generó un tipo particular de gestión de empresas en el que el área más importante no era el proceso de producción, sino el área de Relaciones Públicas: eran ellos los encargados de obtener las exoneraciones, los dólares preferenciales, las notas y delegaciones. Este era el verdadero corazón de la empresa y además su cerebro; difícilmente podía ser de otra manera (**Páez, Gómez y Raydan, 1992, pp. 19-20**).

Las presiones de la competencia y la globalización, aunadas a la crisis económica y social nacional, obligaron a las empresas a modernizar sus mé-

todos gerenciales en procura de la competitividad, ejerciendo cada vez mayor presión sobre la élite político-partidista para cambiar el régimen de dádivas estatistas por un conjunto de reglas de juego económicas de mayor funcionalidad societal. Pero a la élite no le convenía hacer esto, porque su propia permanencia en el poder se soportaba en un difundido esquema de múltiples privilegios. Cuando las circunstancias le obligaron a cambiar ese esquema, grandes sectores beneficiados por tales privilegios le retiraron su apoyo.

La ruptura entre la sociedad civil y el sistema político partidocrático se produce cuando los grupos de intereses se diferencian y adquieren autonomía respecto de los partidos políticos; así los movimientos vecinales organizados, los gremios profesionales, ciertos subgrupos dentro de las asociaciones empresariales y comerciales, y los grupos de interés anómicos surgidos entre la base de los sindicatos y en multiplicidad de sectores de la sociedad. Como el canal de acceso (partido político) ya no les servía, entonces recurrieron a los medios de comunicación social, a las manifestaciones públicas organizadas y, con mucho menor éxito (debido a su control por parte de los partidos políticos), pero con pertinaz insistencia, a las instituciones públicas y mecanismos consagrados en la Constitución y las leyes. Por primera vez, las circunstancias, y los *mass media* como ámbito de socialización, obligaban a los ciudadanos venezolanos a cambiar su cultura política desde la cultura de súbdito hacia la cultura participante. Y el sistema político comenzó a transitar el interesante proceso histórico de transición desde la partidocracia hacia la democracia.

El carácter totalitario de la “democracia” venezolana durante la “partidocracia” se evidencia, adicionalmente, en el control ejercido por los partidos políticos sobre el proceso de comunicación de la sociedad, ya que, como lo

expresan **Almond y Powell**, “el grado de control que se ejerce sobre la articulación general de intereses y sobre el proceso de comunicación de la sociedad proporciona una importante pauta para clasificar los sistemas políticos” (**p. 75**).

Sin embargo, durante la crisis de la partidocracia y fase de transición hacia estadios de mayor madurez democrática, los medios de comunicación en Venezuela adquirieron un considerable poder político. Esto lo describe **Njaim (1994)** en palabras clarificadoras:

> La crisis de los partidos significa la perturbación de un mecanismo fundamental de integración política y social. Ahora bien, si un dispositivo de integración [articulación de intereses] no está funcionando debemos sospechar que otros factores están supliendo, mal que bien, esa función. Encontramos en este sentido que no pueden hacerlo los nuevos grupos que surgen por doquier, tanto por su alcance limitado como porque tendrían que transformarse decisivamente convirtiéndose en algo distinto y ello toma tiempo. Quienes están realizando la integración y hasta desintegración, y en todo caso teniendo una repercusión de alcance nacional, son los medios de comunicación de masas. Ellos son los que en estos momentos en muchas partes, y no sólo de Latinoamérica, quitan y ponen gobiernos. Por ejemplo, en Venezuela ha llegado a sentirse en un momento dado que ningún gobierno es capaz de resistir una campaña de prensa en su contra. [Por otra parte] ...los medios no son, por supuesto, políticamente neutros, realizan alguna política que es lógico pensar sea la de sus dueños (**p. 92**).

El acrecentado poder político de los *mass media* se debe no sólo al rol que asumieron como canal de acceso principal de la sociedad, sino como el más influyente agente de **socialización política**. Al respecto, **Zapata (1997)** reporta que “en una encuesta publicada recientemente (...) se constata que los medios de comunicación son quienes ejercen la mayor ‘socialización’ política” (**p. 166**). Y **Alvarez** afirma que “...los medios son cada vez más importantes como agentes de formación de la opinión política (especialmente en el caso de los medios radioeléctricos) y desde hace bastante tiempo han reem-

plazado a los partidos como agentes de socialización política de una buena parte de la población" (**p. 2**).

De acuerdo con **Benedicto**, la socialización política no ocurre principalmente a tempranas edades del individuo (aun cuando el rol de la familia y la escuela siempre es importante), sino más bien a lo largo de toda su vida. "Lo más adecuado, cuando se habla de socialización política, resulta aplicar una perspectiva centrada en el aprendizaje que se produce a lo largo de toda la vida, analizando las singularidades y ritmos que caracterizan cada etapa o estadio, así como las continuidades o discontinuidades que se dan entre ellas" (**p. 241**). En tal sentido, los medios de comunicación de masas actúan como agente o ámbito de socialización política a lo largo de toda la vida de los ciudadanos.

Durante la etapa partidocrásica, la cultura política del venezolano le era transmitida a través de la familia y la escuela mediante procesos de socialización centrados en la llamada **identificación partidista** ("adeco es adeco hasta que se muere..."), así como a través de aprendizaje por observación e imitación en los que el niño y adolescente presenciaban cómo sus padres, familiares, profesores y amigos obtenían ventajas y beneficios particulares a través de los mecanismos instituidos por los partidos políticos (amiguismo, palanquismo, etc.). Esta socialización era reforzada (o cuando menos no combatida) a lo largo de toda la vida por los medios de comunicación de masas, a la sazón altamente complacientes con la élite político-partidista que también los penetraba (los dueños de los medios también se beneficiaban de los "favores" de la élite político-partidista).

Durante la fase de ruptura con la partidocracia, que podríamos denominar etapa de transición hacia la madurez democrática, los medios de comunicación superan el control ejercido por la élite político-partidista gracias al

poder que les confería el apoyo recibido por parte de múltiples grupos de interés que rápidamente se organizaban y extendían por toda la sociedad, en un proceso generalizado de diferenciación y autonomía respecto de los partidos políticos. El debilitamiento de la élite por los cambios en las formas de articulación de los intereses societales, les hizo temer un enfrentamiento frontal con los medios de comunicación que pudiese agudizar todavía más el naciente proceso de transformación social. Los medios supieron aprovechar su oportunidad histórica para la independencia respecto de la élite dominante, lo cual lograron como parte de un proceso mucho más general de independencia de la sociedad civil en su conjunto.

Se convierten así los medios de comunicación social en Venezuela en un actor político autónomo que no ejerce el poder directamente, pero cuyo acrecentado poder político se deriva de su carácter de canal de articulación de múltiples grupos de interés de la sociedad civil y su rol como el principal ámbito o agente de socialización política. La “ideología” promovida por este nuevo actor político es la de los valores democráticos y la ruptura total con los partidos políticos tradicionales.

Es en este estado de cosas (partidos políticos desarticulados y debilitados, medios de comunicación como principal actor político, élite político-partidista disfuncional y deslegitimada, y sociedad civil organizada como fenómeno emergente de cambio social histórico), donde irrumpe en la arena política venezolana la candidatura presidencial de Hugo Chávez Frías en el año 1998, respaldada por un nuevo partido político: el Movimiento V República (MVR).

Aun cuando el tiempo de existencia del MVR es muy poco para poder evaluar su significación real a la luz de las categorías sociológicas, puede sin embargo hacerse algunas consideraciones al respecto. En primer lugar, apa-

rentemente el MVR articula intereses en función de un proyecto común (proceso constituyente) que se opone al modelo partidocrático del pasado y busca introducir cambios profundos en el sistema político de cara al futuro: refundación de la República, relegitimación de las instituciones del Estado y profundización de la democracia a través de la participación ciudadana. Ese proyecto constituyente, hoy llamado humanismo o socialismo del siglo XXI, sin llegar a definir una ideología propiamente dicha, refleja sin embargo una concepción bolivariana del sistema político que es única en todo el mundo: una democracia basada en más de tres poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, moral y electoral). Sea o no este modelo de democracia el reflejo de una ideología, es probable que los grupos de intereses que se articulan al interior del MVR tengan como principal factor de cohesión ese "proyecto", "proceso" o "modelo de sistema político", mediante el cual se busca la ruptura definitiva con el modelo partidocrático. Esa podría ser la razón por la cual en el MVR coexisten ciudadanos, grupos y sectores de disímil origen y naturaleza (empresarios, profesionales, académicos, intelectuales, políticos, etc.): un **proyecto político común**.

Quizás pudiera interpretarse al MVR como un fenómeno político de corta duración, como lo fuera Convergencia en su momento. Sin embargo, ese último partido político, hoy día reducido a poco más que un grupo anómico de intereses, representó la aglutinación coyuntural de los grupos de interés que estructuraban los partidos políticos tradicionales (AD y COPEI), en un intento fallido por reagruparse en torno a un nuevo partido político al clásico estilo de los tradicionales. En aquella oportunidad, el Presidente Rafael Caldera logró la victoria electoral al tomar para sí el discurso del cambio que ha caracterizado la oferta electoral desde entonces. Su candidatura se presentó al electorado como la "tabla de salvación" del sistema político mismo (democracia), que sería capaz de cambiar las consecuencias de la disfuncionalidad societal

histórica de la élite político-partidista sin que para ello fuese necesario romper abrupta y violentamente con el sistema democrático (que era la alternativa que las intentonas golpistas de 1992 dejaron latente). Pero, como exponente clásico de la élite disfuncional y no articulando Convergencia grupos de interés en torno a una propuesta ideológica sólida o un proyecto común de cambio político, su gobierno fue la perpetuación de los patrones disfuncionales anteriores.

Otra diferencia que pareciera existir entre el MVR y los partidos políticos tradicionales es que aquél aparentemente **integra grupos de intereses diferenciados y autónomos**. Prueba de ello es la considerable disidencia que constantemente se produce en su interior. Pero, al mismo tiempo, es capaz de mantener un mínimo de coherencia interna y lineamientos comunes que son capaces de conjuntar con gran eficacia la acción autónoma de sus miembros y grupos de intereses en él articulados, lo cual se infiere de las sucesivas victorias que ha logrado obtener, tanto para la candidatura presidencial de Hugo Chávez, como para la propuesta constituyente y los cargos de elección popular de los diferentes poderes públicos a todo nivel.

Por otra parte, a diferencia de los partidos tradicionales, el MVR **surge en medio de una sociedad civil ya existente** y en franco proceso de organización independiente. De allí que al MVR no le ha tocado la necesidad histórica de movilizar y hasta crear la propia sociedad civil, sino surgir dentro de su propio seno articulando sus intereses a través de la **negociación** entre grupos diferenciados y autónomos, y no a través de la **subordinación** de los intereses a los de la élite partidista.

La **nueva élite política**, representada en la cabeza de su líder más visible, Hugo Chávez Frías, ha dado claros pasos y muestra indicios cada vez mayores hacia conjuntar las características de **funcionalidad societal** ex-

puestas por **Jaguaribe**: **a)** excelencia moral (ética bolivariana), **b)** excelencia de las instituciones jurídicas que rigen el Estado de derecho (Constitución Nacional de 1999), y **c)** equilibrio de poder dentro de la sociedad (el partido político como negociador de intereses diferenciados y autónomos, e inserto en una sociedad civil organizada). Si realmente esta élite política es "nueva" y si realmente va a resultar finalmente en una élite funcional, es algo que sólo el devenir histórico podrá responder. Pero, hasta los momentos, pareciera que la actual élite gobernante está preocupada por crear las condiciones necesarias para su propia funcionalidad societal.

Otra diferencia es que el MVR ha utilizado y aparentemente pretende seguir utilizando el **proceso electoral** no como mera legitimación ritual de la élite política, sino como mecanismo concreto de **participación ciudadana en la toma de decisiones públicas**. En tal sentido, pareciera estar promoviendo la **cultura política participante**, ubicándose en la sociedad venezolana, con mucha fuerza, en el rol de nuevo ámbito o **agente de socialización**, desplazando en cierta medida en este terreno a los medios de comunicación social y, consecuentemente, restándoles parte del poder político que éstos adquirieron durante la etapa de transición hacia la madurez democrática.

¿Por qué la evidente confrontación entre la nueva élite política y los medios de comunicación social? Muy simple: porque son dos actores políticos dotados de gran poder y legitimidad, pero contrapuestos en ideología y diferentes en los intereses que articulan. Debe en este punto tenerse presente que los procesos sociopolíticos no se suscitan en realidad de manera premeditada y fraguada por alguien en particular, sino en forma espontánea como parte de fuerzas de transformación (evolución) histórico-social y, en tal sentido, se caracterizan también por el fenómeno de la **inercia**. Durante la fase de transición desde la partidocracia hacia la madurez democrática (justo

antes del “chavismo”), los medios adquirieron gran poder político por las razones discutidas anteriormente, y esto lo lograron mediante una crítica sistemática y contundente a los partidos políticos, cuestionando su legitimidad y sembrando en la opinión pública la idea generalizada de que estas estructuras sociales no son capaces de contribuir al desarrollo del país.

Sin embargo, la más elemental teoría sociopolítica establece que el partido político es indispensable para la viabilidad misma del sistema democrático (**Sartori, s/f**), incluso para la viabilidad de cualquier tipo de sistema político, hasta la de los regímenes autoritarios (Partido Comunista, Partido Derechista de Gobierno). Pese a este incontrovertible hecho político, los medios de comunicación social del país siguieron, por la inercia de la fase histórica precedente, atacando a ultranza a los partidos políticos como estructuras legítimas de la sociedad, sin distingo alguno entre partido político tradicional, grupos de intereses anómicos (partidos políticos de poca monta) o nuevos partidos políticos genuinamente democráticos y convenientes a la democracia.

Así, los medios de comunicación social, percibiendo la pérdida de cuotas de poder político, no han estado dispuestos a aceptarlo pasivamente. Se están viendo desplazados tanto como espacio de articulación de intereses (canal de acceso), al igual que como agentes de socialización política; es decir, el MVR viene a cambiar las condiciones que justamente confirieron poder político a los medios de comunicación social en Venezuela. Esto, sin duda, introduce un importante **equilibrio de poder** en el país que es condición indispensable para la funcionalidad de la nueva élite política. Así, al equilibrio de poder que se evidencia en la diferenciación y autonomía de los grupos de intereses estructurados en torno al MVR y en su inserción dentro de una sociedad civil organizada, se suma el resultante del contrapeso que el

MVR ejerce respecto de los medios de comunicación social, regulándose ambos mutuamente en cuanto que canales de acceso y agentes de socialización política de la sociedad venezolana. **Keller (1994)** sostiene dos tesis en relación con el equilibrio entre partidos políticos y medios de comunicación social:

> En la primera, partiendo de la rivalidad existente entre partidos políticos y medios de comunicación social, afirma que ello se basa en un esquema de competencia de funciones, porque ambos son instrumentos de igual importancia y magnitud para la relación entre el individuo y su entorno; en la segunda, admitiendo que la democracia y su fortalecimiento pasan por la reinstitucionalización de la política y por la redefinición funcional de los medios de comunicación social dentro del sistema, sostiene que ello no será posible si ambos, partidos y medios, no asumen en conjunto el desafío de los cambios culturales que hagan posible el sostenimiento democrático (**cp Zapata, 1997, p. 166**).

La confrontación entre el MVR y los medios de comunicación social es otra diferencia entre aquél y Convergencia; de acuerdo con **Alvarez**, la política de este último consistió "...en la promoción de un liderazgo personalista pretendidamente apartidista, muy vagamente ideológico, en manifiesta hostilidad contra los partidos de masas tradicionales socialistas y socialcristianos y en estrecha sintonía, coalición tácita o colaboración evidente con la gran industria de los medios de comunicación" (**p. 9**) (subrayado propio).

Sistematizando lo expuesto hasta aquí, existen argumentos teóricos que permiten aventurar que Venezuela ha entrado, aparentemente, en una fase histórica de **madurez política**, centrada en el **sistema democrático** y caracterizada por la **cultura participante**, con una **nueva élite política** que muestra algunos indicios de conjuntar y promover las condiciones necesarias para su propia **funcionalidad societal**, en la que destaca, más allá de la excelencia moral y jurídica, el juego de nuevos **equilibrios de poder** que se vienen estableciendo y reconfigurando a todo lo largo y ancho de nuestra

sociedad.

Un hecho transcendental en sí mismo y que a su vez ilustra el complejo trasfondo sociohistórico por el que atraviesa Venezuela en la actualidad, es que en la fase de transición hacia la V República (etapa actual), la sociedad civil organizada fue capaz, por primera vez en nuestra historia, de transmitir una demanda directa a la élite política a través de un canal de acceso distinto del partido político, de los medios de comunicación social o de las manifestaciones anómicas: la propia **institucionalidad pública**. Se trata de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (institución pública) respecto a acciones de amparo oral (nueva figura jurídica, excelencia del marco jurídico institucional) interpuestas por dos actores diferenciados y autónomos de la sociedad civil organizada (Cofavic y Queremos Elegir), que ordenó al poder electoral (nueva institución pública) posponer la fecha de las llamadas "megaelecciones" que estaban pautadas para el 28 de mayo de 2000.

Resulta una paradoja histórica que haya sido justamente Cofavic, una organización civil surgida a raíz de los sucesos de febrero de 1989, a la que le haya tocado reivindicar para beneficio de la democracia venezolana el rol trascendente que le toca jugar a la sociedad civil de ahora en adelante en esta fase de madurez en la que ha entrado nuestra democracia. Claro está que en el choque de poderes que se ha entablado a raíz de las transformaciones que adelanta la revolución bolivariana, la incipiente sociedad civil organizada venezolana, inexperta con el nuevo poder que recién comienza a percatarse que posee, ha sido claramente utilizada por las élites políticas y económicas afectadas en sus más hondos intereses, llevándole a participar de manera activa en el golpe de estado de abril de 2002 y a aliarse contradictoriamente con los partidos políticos tradicionales en una lucha que no obedece a los verdaderos intereses de la sociedad civil organizada, sino a los de

las élites que han sido sistemáticamente desplazadas por la nueva élite política chavista. No obstante, se trata sin duda de un fenómeno transitorio, propio del mismo proceso de consolidación de la sociedad civil organizada, la cual, una vez que la nación llegue a nuevos equilibrios de poder, asumirá plenamente el verdadero rol a que está destinada, deslindándose de manera natural e inevitable de vinculaciones político-partidistas y de élites económicas.

Pero fijar el origen puntual del proceso de cambio sociopolítico en Venezuela en 1989 sería tanto como negar la influencia todavía más remota de las fuerzas económicas. Si en algún momento específico hubiera que situar el origen de ese proceso de cambio sería quizás en el año de 1982, en aquel tristemente famoso "viernes negro", cuando la sociedad venezolana despertó abruptamente de la ilusión de bienestar y progreso que la élite político-partidista había creado desde su advenimiento al poder en el fallido intento de ocultar su propia disfuncionalidad societal.

Desde entonces el tema económico ha ocupado un lugar de primacía en el discurso político en Venezuela, pero no porque en sí mismo el ingrediente económico sea el eje de la estabilidad política, sino porque es el terreno donde en la civilización contemporánea se expresa la funcionalidad de las élites gobernantes. Hoy en día las sociedades funcionan en torno a un ideal: el ideal de progreso, basado en la acumulación de riqueza. En la antigüedad el ideal en torno al cual las sociedades se estructuraban y funcionaban no era un ideal económico, sino el ideal religioso. Al respecto, resultan clarificadores los hallazgos de **Highgate (1994)**,

> ...según los cuales la desaparición de algunas civilizaciones indoamericanas como los mayas y las civilizaciones de Tiahuanaco se debió a cambios climáticos que no fueron afrontados adecuadamente por los gobernantes quienes construyeron monumentos en lugar de represas y sistemas de riego. La decadencia no habría

> sido causada por limitaciones tecnológicas sino por una rigidez del sistema político-social que no permitió la respuesta adecuada (**Njaim, 1994, p. 83**).

Como el ideal religioso regía la sociedad, la élite gobernante construía monumentos y eso la mantenía en el poder. Pero, frente a un cambio en el entorno, en este caso de naturaleza climática, la sociedad demandó de su élite respuestas para afrontar la crisis y procurar su supervivencia. Como la élite no logró hacerlo, desapareció.

Ese es el significado que, desde una perspectiva sociopolítica, tiene el factor económico en la sociedad venezolana. La crisis política tuvo su origen en la crisis económica y el agravamiento progresivo de esta última derivó al cabo en la crisis de los partidos políticos y la crisis del propio sistema político, cuya máxima expresión puntual fueron las intentonas golpistas de 1992. La crisis económica puso en evidencia la disfuncionalidad de la élite, que se demostró incapaz de afrontarla con respuestas adecuadas. Y la crisis económica sigue siendo hoy en día el criterio sobre la base del cual la sociedad evalúa críticamente la actuación y desempeño de la élite gobernante.

Pero es obvio que la solución de la crisis económica no es un problema de la élite gobernante, sino de la sociedad en su conjunto. La élite gobernante debe ser funcional en el sentido expuesto por **Jaguaribe** (excelencia moral, excelencia del marco normativo y equilibrio de poder) y, siendo funcional, posibilita a la sociedad entera organizar adecuadamente sus esfuerzos en procura del bienestar económico y, consecuentemente, social.

Los resultados electorales de 1993 y 1998 no deben así interpretarse como elecciones de protesta o voto castigo contra los partidos políticos tradicionales por su incapacidad de afrontar con éxito la crisis económica, sino más bien como los indicadores objetivos del proceso sociopolítico de transi-

ción desde la partidocracia hacia la democracia madura. Quienes frente a los resultados de 1993 consideraron que se trató sólo de un voto castigo y que nada había en realidad cambiado se equivocaron, pues si algo ha cambiado en Venezuela es que terminó el bipartidismo AD-COPEI.

Schulz (1994) sostuvo que las elecciones del 5 de diciembre de 1993 no afectaron en nada la estructura real de formación de bloques políticos y de corrientes ideológicas y, en consecuencia, adelantó la hipótesis de que en los próximos años el conflicto se daría por la dominancia de cada uno de los polos, encarnados por AD y la Causa R, en un extremo, y por COPEI y Convergencia, en el otro. Y así trató de configurarse en efecto el cuadro político de cara a las presidenciales de 1998; pero la masiva preferencia del electorado por el *outsider* Hugo Chávez terminó de poner en evidencia que el voto en 1993 y también en 1998 no fue un castigo hacia el bipartidismo, sino la estocada final en contra de la partidocracia. Tanto en 1993 como en 1998 el proceso de cambio sociopolítico que se remonta hasta el año 1982 con el despertar de la conciencia de la sociedad a la crisis económica, se manifestó a través de un "...realineamiento de la estructura política nacional con una redefinición de lealtades, de liderazgos y de programas políticos" (**Zapata, 1997, p. 175**).

En síntesis, la evolución histórica de la democracia venezolana, a la luz de las principales categorías sociopolíticas manejadas a lo largo de este análisis, puede caracterizarse en tres fases o estadios teóricamente diferenciados:

1. *Fase Partidocrática (1958 – 1982)*: caracterizada por: **a)** bipartidismo AD-COPEI; **b)** élite político-partidista disfuncional (falta de excelencia moral, marco normativo a la medida de la partidocracia, inexistencia de equilibrios de poder en la sociedad pues todo el poder es-

taba concentrado en la élite político-partidista), soportada en la abundancia petrolera y la ilusión de progreso y bienestar económico; **c)** el partido político como principal canal de acceso de la sociedad; **d)** el partido político como principal estructura de articulación de intereses de la sociedad civil en su conjunto; **e)** inexistencia de sociedad civil autónoma; **f)** intereses diferenciados (pero no autónomos) en la articulación partidista; **g)** penetración autocrática partidista de las instituciones y organizaciones públicas y civiles; **h)** canalización de demandas de la sociedad a través de las instituciones penetradas por el partido político (sindicatos, gremios, etc.), la autorrepresentación individual y la articulación anómica (clientelismo, amiguismo, palancas, etc.); **i)** socialización política temprana a través de la identificación partidista, promovida desde la familia y afianzada por la penetración partidista de la escuela, la comunidad y los medios de comunicación social; **j)** representación en lugar de participación; **k)** personalización de las instituciones públicas, indiferenciación entre el Estado y el Gobierno, irresponsabilidad institucional, corrupción generalizada; **l)** cultura política de súbdito; **m)** los procesos electorales representaban comportamientos rituales periódicos para aliviar las tensiones del sistema y proveer la apariencia de alternabilidad democrática de la élite político-partidista; **n)** cultura económica centrada en la obtención de favores y prebendas de todo tipo (subsidios, permisos, facilidades, préstamos, etc.); **ñ)** control de los partidos políticos sobre el proceso de comunicación de la sociedad; **o)** modelo económico estatista.

2. *Fase de Transición hacia la Democracia (1982 – 1998)*: caracterizada por: **a)** bipartidismo AD-COPEI en decadencia, crisis de los partidos políticos; **b)** élite político-partidista disfuncional deslegitimada,

enfrentada al reto de superar la crisis económica; **c)** los medios de comunicación social como principal canal de acceso de la sociedad; **d)** los partidos políticos pierden su capacidad de articular los intereses de la sociedad civil en su conjunto; **e)** nacimiento de la sociedad civil autónoma; **f)** los intereses diferenciados en la articulación partidista adquieren autonomía; **g)** colapso de las instituciones y organizaciones públicas y civiles por la prolongada penetración autocrática partidista; **h)** colapso de los canales y estilos de acceso de demandas de la sociedad penetrados por los partidos políticos, comenzando gradualmente a canalizarse dichas demandas a través de canales institucionales y grupos organizados autónomos respecto de los partidos políticos, principalmente los medios de comunicación social; **i)** socialización política adulta a través de la agenda política y los valores democráticos transmitidos por los medios de comunicación social; **j)** representación en lugar de participación, pero con una creciente demanda de la sociedad civil para participar; **k)** personalización de las instituciones públicas, indiferenciación entre el Estado y el Gobierno, irresponsabilidad institucional, corrupción generalizada; **l)** cultura política de súbdito, transicionando hacia la cultura política participante; **m)** los procesos electorales representaban comportamientos rituales periódicos para aliviar las tensiones del sistema y proveer la apariencia de alternabilidad democrática de la élite político-partidista, pero en las elecciones presidenciales de 1993 y 1998 el electorado concientiza y ejerce su poder soberano en procura del cambio; **n)** colapso de la cultura económica centrada en la obtención de favores y prebendas de todo tipo (subsidios, permisos, facilidades, préstamos, etc.), y adaptación traumática a una nueva cultura económica centrada en la libre competencia del

mercado; **ñ)** pérdida de control de los partidos políticos sobre el proceso de comunicación de la sociedad; **o)** modelo económico neoliberal.

3. *Fase de Madurez Democrática (1998 – Hasta el Presente)*: caracterizada por: **a)** extinción del bipartidismo tradicional, monopartidismo naciente (MVR) y diversas fuerzas políticas de oposición en proceso de aglutinación, probablemente hacia la consolidación de un nuevo sistema bipartidista predominante, pero esta vez con élites políticas diferenciadas y autónomas (bipartidismo auténtico); **b)** élite política gobernante relegitimada, creando las condiciones para su propia funcionalidad societal, y enfrentada todavía al reto de superar la crisis económica; **c)** el partido político, la sociedad civil, la institucionalidad del sistema político y los medios de comunicación social como principales canales de acceso de la sociedad; **d)** el partido político recupera su capacidad de articulación de intereses, pero no los de toda la sociedad civil, sino los de ciertos grupos diferenciados y autónomos estructurados en su interior; **e)** la sociedad civil autónoma adquiere mayor relevancia; **f)** el partido político ejerce la articulación de intereses a través de la negociación, sin subordinarlos a los intereses de la élite política; **g)** despartidización gradual de las instituciones y organizaciones públicas y civiles, y comienzo del proceso de recuperación de su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad; **h)** canalización de las demandas de la sociedad a través de los canales institucionales del sistema político, la sociedad civil, los medios de comunicación social y el partido político; **i)** socialización política adulta a través de: los medios de comunicación social, la sociedad civil y los nuevos ámbitos de socialización relegitimados: las instituciones del sistema político y el partido políti-

co; **j)** participación en lugar de representación; **k)** comienzo de los procesos de despersonalización de las instituciones públicas, diferenciación entre el Estado y el Gobierno, responsabilidad institucional, y control de la corrupción generalizada; **l)** cultura política participante; **m)** los procesos electorales como mecanismo de participación, remisión gradual de la abstención electoral; **n)** cultura económica centrada en la libre competencia del mercado, con conciencia social; **ñ)** proceso de comunicación de la sociedad autónomo respecto de la élite política; **o)** modelo económico mixto (liberalismo con estatismo).

Así interpretada la realidad sociopolítica venezolana, en su marco histórico, político, cultural y económico, puede afirmarse que: **a)** las elecciones presidenciales del año 2000 no constituyeron un fenómeno de relegitimación puntual del sistema político o económico (democracia vs. dictadura, libre mercado vs. estatismo), sino que constituyeron la consecuencia lógica de un proceso sociopolítico de fondo que se viene produciendo desde los inicios mismos de la democracia, y evidencian que la democracia venezolana ha entrado en fase de madurez; y **b)** el comportamiento electoral de los venezolanos viene históricamente alineándose con aquellas opciones o alternativas políticas que tienen mayor probabilidad de profundizar el proceso de maduración de la democracia.

Existe evidencia sociopolítica de que sí se ha producido un cambio profundo en la democracia venezolana, que dicho cambio no se ha debido a la acción puntual de ninguno de los candidatos presidenciales, ni siquiera de Hugo Chávez, pues sus orígenes se remontan mucho más atrás, y como proceso sociohistórico de fondo muestra una tendencia clara hacia una mayor profundización, lo que hace poco probable su reversión. Aparte de las

múltiples razones que para llegar a esta conclusión han sido expuestas a lo largo de este análisis, baste mencionar las que se refieren al poder: la sociedad venezolana actualmente se caracteriza por un equilibrio de poder, y el equilibrio de poder es la mejor garantía para la estabilidad del sistema político.

Obviamente, aparejado al equilibrio de poder está el conflicto. Cuando el poder está concentrado en las manos de una élite reducida, no hay conflicto en la sociedad, simplemente porque la disidencia no es posible. En cambio, cuando el poder se distribuye entre diferentes élites políticas y otros actores, como los medios de comunicación social y la sociedad civil, brota la disidencia por todas partes y el conflicto pasa a caracterizar la democracia. Y el mecanismo democrático por excelencia para manejar el conflicto societal es la negociación. En la autocracia, dicho mecanismo es la subordinación.

Los hechos desmienten que Hugo Chávez o la nueva élite política gobernante posean el control total del poder en la sociedad venezolana. Muy por el contrario, los hechos evidencian que la democracia venezolana está en situación de equilibrio de poder. Por lo tanto, cabe concluir que el cambio sociopolítico ya se ha producido en Venezuela, y de allí que ninguna consecuencia dramática en términos de estabilidad del sistema político cabe esperar que se produzca en caso de ganar o ser derrotado uno u otro candidato presidencial en cualquier proceso electoral que se produzca de ahora en adelante en el país.

La Cultura Organizacional

En un estudio efectuado por **Rodríguez (1986)** se analizó, mediante la técnica de observación participante, un organismo público venezolano y de sus resultados se desprenden importantes conclusiones en relación con la

política, el poder y la cultura organizacional en las entidades públicas de nuestro país; principios que, por otra parte, coinciden sustancialmente con los estudios y modelos que explican el comportamiento de las administraciones públicas de otros países latinoamericanos y España (**Prats, 1989**).

La primera categoría de análisis de carácter general y macrodimensional estudiada por Rodríguez fue el **contexto nacional** de Venezuela, el cual presenta una serie de rasgos, tanto generales como particulares a la Administración Pública, que, en opinión de dicho autor se empiezan a perfilar y reforzar en nuestro país a partir del derrocamiento del gobierno dictatorial de Pérez Jiménez en 1958. Seguidamente se mencionan los principales rasgos señalados por **Rodríguez (1986, pp. 13-14)**:

- A la caída de la dictadura asumió el mando un nuevo gobierno, que poco tiempo después convocó a elecciones para la instalación formal de un régimen democrático. Este hecho significó una amplia apertura a las libertades ciudadanas y una serie de intentos por introducir reformas económicas y administrativas en el aparato público.

- Se iniciaron esfuerzos para la institucionalización de un sistema promotor de la reforma de la Administración Pública y la instauración de un sistema de planificación nacional, así como la promulgación de leyes y reglamentos inherentes a los mismos.

- Se contrataron expertos y empresas especializadas en la introducción de innovaciones técnicas en el sector público. Una buena parte de las empresas contratadas, así como los especialistas y las técnicas mismas, eran de procedencia extranjera.

- Se restituyó, en términos democráticos, el equilibrio de los tres po-

deres públicos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial.

- Los esfuerzos de reforma se concentraron en los llamados sistemas funcionales o asesores: planificación, compras y suministros, presupuesto, administración de personal, administración fiscal, etc.

- En la Administración Pública se fue gestando un proceso de modernización formal mediante el cual las técnicas traídas al país se implantaban sólo formalmente, sin una verdadera penetración de las mismas en los procesos de toma de decisiones públicas.

- Las técnicas fueron tratadas como instrumentos "asépticos" que por sí solos provocarían el incremento de la eficacia y la eficiencia del aparato estatal.

- El acuerdo político que facilitó el advenimiento del sistema democrático, conocido como "Pacto de Punto Fijo", se fundamentó en una entente entre los tres partidos principales, sobre la base de una tregua política que permitiera estabilizar el régimen y cerrar el paso a nuevos intentos golpistas. De esta manera, se sellaba un convenio destinado a amortiguar la generación de grandes conflictos entre los firmantes del Pacto.

Todos estos rasgos del entorno socioeconómico-político contribuyeron, entre otros factores, y en opinión de Rodríguez, a moldear el **perfil cultural** de las organizaciones públicas en Venezuela, el cual sintetiza ese autor en los siguientes 15 atributos (**Rodríguez, 1986, pp. 14-16**):

- *Autocracia benevolente*: la supervisión del personal técnico es marcadamente disciplinaria y formalista. Se caracteriza por ser autocrática dado que el personal técnico no participa efectivamente en la

toma de decisiones de importancia. Si bien existe mucha disciplina para la entrega de los trabajos asignados, el sistema organizacional únicamente penaliza los incumplimientos o faltas con el marginamiento y el descrédito interno y no con la suspensión de funciones u otras sanciones reglamentarias.

- *Paternalismo*: la benevolencia a la hora de sancionar las faltas, en conjunción con el énfasis disciplinario, le confieren a la organización carácter paternalista. “La institución permite ´vegetar´ al funcionario, acumular más antigüedad que experiencia, y le brinda un refugio burocrático que lo protege de los peligros de la contienda política de otras instituciones públicas” (**Rodríguez, 1986, p. 14**).

- *Neutralidad técnica*: existe una devota y declarada neutralidad técnica, dado que la organización opera como un instrumento especializado del poder político, sin cuestionarlo ni elogiarlo. La organización sirve así a los intereses de la burocracia política de alto nivel, obteniendo a cambio la salvaguarda de su estatus por parte de ese poder político.

- *Superficialidad técnica*: los factores precedentes se conjugan para determinar que las actividades operativas se hayan ritualizado, consolidándose un ciclo repetitivo de muy pocas variaciones de contenido.

- *Bajo sentimiento de logro*: existe entre el personal en general una muy baja motivación y capacitación para alcanzar adelantos reales en la eficacia y eficiencia de la organización, lo cual se evidencia en los pobres resultados materiales que produce la organización. También se presenta una inclinación a abandonar la organización y poca

identificación del personal con la misma.

- *Atrofia decisional*: el sistema organizacional se caracteriza por su notable incapacidad para generar nuevas alternativas que permitan abandonar la rutina y el fallido ejercicio administrativo. La toma de decisiones se desarrolla repetitivamente entre alternativas simples, consolidándose un automatismo decisional que no toma en cuenta los retos de cara al entorno.

- *Simplismo estratégico*: la capacidad de respuesta es muy elemental, debido a que la atrofia decisional ha generado un simplismo estratégico. La conducta organizacional es puramente reactiva, pese a que muchas veces se logra anticipar los acontecimientos que caracterizarán el entorno; pero no se desarrolla la planificación estratégica.

- *Disonancia cognoscitiva*: existe una notoria contradicción entre lo que se enuncia o proclama (principios, normas, políticas) y lo que se hace realmente. Por ejemplo, se proclama la meritocracia, pero los nombramientos son “a dedo”; o se exige la aplicación de los principios contables y financieros, pero el manejo de los gastos de la institución se hace sin tomarlos en cuenta.

- *Indecisión grupal*: la organización, debido fundamentalmente al estilo de liderazgo impuesto por el nivel superior, se caracteriza por la insatisfacción en el trabajo de parte del personal y su consecuente frustración; ello conduce, naturalmente, a una incapacidad de la organización para provocar en los cuadros técnicos una acción de conjunto que plantee alternativas y posibilidades a la alta directiva para emprender cambios productivos.

- *Distorsión perceptiva*: sistemáticamente, los intentos por mejorar las

formas de administrar e introducir innovaciones técnicas y tecnológicas, derivan en fracaso o en meras formalidades, ya que se enfoca el problema como simple transmisión o divulgación de nuevos conocimientos, y no como un complejo proceso de cambio sociopolítico-burocrático en un contexto organizacional.

- *Mimetismo inadvertido*: el mimetismo inadvertido es un desconocimiento de la similitud que existe entre lo que una organización hace y lo que ella le cuestiona a otras organizaciones. La organización critica abiertamente a otros entes de la administración pública que no aplican la meritocracia o no utilizan el liderazgo participativo, siendo que ella misma tampoco lo hace.

- *Formalismo*: "la superficialidad técnica necesariamente conduce al formalismo tecnológico; es decir, al predominio de la forma sobre la sustancia" (**Rodríguez, 1986, p. 15**). Los ciclos de trabajo internos se repiten sin adelantos apreciables (ritualismo operativo). Cada cierto tiempo se reproducen los mismos contenidos del trabajo, bajo igual o distinta forma o apariencia, no existiendo la reflexión crítica respecto al trabajo mismo o en relación con las variables organizacionales y extraorganizacionales que impiden o coartan los avances administrativos.

- *Aversión a la política*: la neutralidad técnica que impera como valor fundamental de la organización, implica que exista una distorsión notable del concepto de política, siendo ésta identificada como contraria al logro de la eficacia y eficiencia administrativa.

- *Moralidad*: se presenta, contrariamente a lo que cabría pensar, un arraigado sentido de honestidad administrativa.

- *Incapacidad de autocrítica profunda*: la autocrítica del personal es de poco alcance y profundidad, debido a la mediatización burocrática. "La institución no posee un mecanismo autopropulsado de reflexión interna que mejore las perspectivas de allanar caminos para un más eficiente y efectivo logro de objetivos y metas institucionales, así como para diseñar éstas sobre bases más realistas y promisorias" (**Rodríguez, 1986, pp. 15-16**).

Rodríguez concluye, tras la identificación y análisis de los rasgos anteriores, que existen en la organización por él estudiada tres subculturas fundamentales: significación, legitimación y dominación.

La **subcultura de significación** engloba el entramado de rasgos organizacionales que tienen un alto valor representativo para los miembros, y son los que entretejen la vida interna, permitiéndoles discriminar entre lo que para ellos es importante y lo que no lo es. Aquí cabe destacar los siguientes aspectos:

- Sensación de impotencia para inducir progresos tecnológicos en las instituciones-clientes ("no nos prestan atención en los otros organismos").

- Desconfianza hacia las herramientas técnicas ("estas técnicas no sirven").

- Símbolos de acción ligados al estatus y al poder (lugares de esparcimiento para eventos sociales y deportivos, acompañamiento de personajes ligados a altas figuras burocráticas, participación en tertulias con tales personajes, etc.).

- Símbolos materiales altamente significativos en el contexto burocrá-

tico (poseer cuenta abierta en restaurantes, acceso fácil a la oficina del Director, etc.).

La **subcultura de legitimación** le otorga a ciertas expresiones verbales, de acción y materiales, un poder determinante dentro de la organización (fuerza intrínseca), por ejemplo:

- Predominio del tiempo sobre el contenido ("tienes razón, pero este trabajo tiene que estar listo para mañana").

- Penalización, a través del marginamiento, a la crítica que se formule hacia la orientación de la entidad.

- Ascenso burocrático únicamente a quienes gocen de la plena confianza y sumisión a los niveles directivos. El premio a la confianza consiste en permitir el acceso al reducido círculo de amistades que conforman la planta directiva.

- Penalización, a través del marginamiento, a la crítica de la técnica de trabajo, lo cual se considera lesivo para la institución.

Finalmente, la **subcultura de dominación**, que es el sistema interno utilizado para controlar y dirigir la organización, se expresa a través de dos dimensiones: a) la facultad para *distribuir* recursos económicos, y b) la facultad de *autorizar* mediante la toma de decisiones. A este respecto, **Rodríguez (1986, p. 16**) enfatiza los siguientes aspectos:

- Existe una casi total centralización de autoridad para distribuir recursos, desde los más importantes hasta los de menor valor como lo son artículos de escritorio, viáticos menores, pasajes cortos, etc. Esta alta centralización genera mucho poder y permite controlar e influir sobre los más diversos y hasta pequeños detalles administrativos.

- La información también es un importante recurso que es controlado centralmente, en especial la información estratégica proveniente del más alto nivel, la cual se provee a los escalones intermedios y bajos solamente en la dosis exacta de lo necesario para orientar los trabajos y para reforzar el control de la élite sobre los otros estratos de la organización.

- La toma de decisiones referentes a autorizaciones se encuentra también altamente centralizada. Aparte de algunos aspectos técnicos relativamente menores, la élite que gobierna la institución controla los mínimos detalles de la toma de decisiones dejando al resto de los niveles administrativos aspectos rutinarios sobre los cuales se han tomado decisiones anteriormente.

Del trabajo de Rodríguez, sin duda, se pone de relieve la trascendencia que tiene la cultura en la realización concreta de los objetivos y políticas de toda organización. Esto conlleva, necesariamente, a considerar a la cultura organizacional como un factor crucial para la viabilidad o factibilidad de cualquier iniciativa institucional.

Por otra parte, existe una indudable correspondencia entre el perfil interno y el contexto externo, tal como acertadamente lo expresa **Rodríguez (1986)**:

> La institución en referencia se encuentra en estado de relativa atrofia técnica y administrativa, orbitando en torno a un formalismo que se manifiesta en un iterativo proceso de administración interna que reproduce una y otra vez, sin cambios sustanciales, los mismos errores conceptuales y operativos de la tecnología que maneja, y los mismos errores tácticos y estratégicos en los intentos por renovarse internamente y por influir a su favor en la clientela organizacional. El modelo “populista” imperante en Venezuela en las últimas décadas no ha hecho sino, por una parte, favorecer la emergencia de estructuras organizacionales formalistas, y por otra

parte, consolidar la irreflexión y el paternalismo burocrático en la Administración Pública (**p. 17**).

Prats (1989) analiza el caso español encontrando que "...muchas de las disfunciones observables en la burocracia española no son imputables a las disfunciones del modelo o tipo ideal de burocracia sino al peso de la cultura política autoritaria en la historia contemporánea española" (**p. 18**).

De acuerdo con este punto de vista, perfectamente compatible con el postulado "contexto externo-cultura interna" de Rodríguez, las fuerzas históricas dan cuenta de los rasgos actuales de las administraciones públicas españolas.

En primer lugar, se presentan las denominadas **disfunciones burocráticas**, denunciadas desde hace mucho por Robert K. Merton quien fue el primero en concluir que las organizaciones burocráticas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y al ritualismo. Condiciones que, por otra parte, se asocian en forma determinativa con el principio de la "racionalidad legal", es decir, la absoluta concentración en el cumplimiento de las leyes y reglamentos, más que en el logro de los objetivos de eficacia y eficiencia.

Pero, en las administraciones públicas españolas han influido también otros factores que podríamos denominar "disfunciones históricas", tales como:

- Confusión entre política y administración, caracterizada por una penetración política de la administración pública hasta niveles casi grotescos. "En estas condiciones se hace muy difícil la continuidad de la función administrativa, el ejercicio de responsabilidades, la programación a medio término..." (**Prats, 1989, p. 19**). Por otra parte, el

funcionario público, consciente de los vaivenes de la política, tenderá a refugiarse en la lealtad corporativa.

- Exacerbación de los controles internos y entronización del control de la legalidad. “La falta de legitimación democrática ha fortalecido la legitimación legal; y la inexistencia de responsabilidad y de controles externos ha exacerbado los controles internos hasta el punto de que la espiral ´irresponsabilidad-control´ es hoy una de las estrecheces de la administración española” (**Prats, 1989, p. 19**).

- Exacerbación de la importancia de la legitimación legal. El funcionario tiende a verse más como un instrumento de aplicación de la legalidad que como el soporte humano de una acción objetiva y eficaz de servicio a los intereses generales; se inhibe del conocimiento de las realidades concretas, de la relación directa con los agentes sociales y de su propia e innegable responsabilidad en las decisiones adoptadas. Acaba así el bloque normativo (leyes, reglamentos, resoluciones, etc.) convirtiéndose en un factor que obstaculiza la gestión de los servicios y las relaciones con la ciudadanía.

- Desinterés real por una auténtica comunicación con los ciudadanos y el esoterismo del lenguaje y del estilo burocrático. “A las administraciones y a sus funcionarios parece que se les satisface con la corrección legal de sus decisiones y su publicación o notificación en forma. Todo lo demás (la corrección sustancial, la eficacia, el impacto de la decisión) queda fuera de la preocupación de los funcionarios” (**Prats, 1989, p. 19**).

A la luz de los hallazgos y teorizaciones expuestos por **Rodríguez (1986)** y **Prats (1989)**, cabe formular la tesis de que resulta infructuoso plan-

tear en las organizaciones públicas venezolanas la adopción de mecanismos de gestión y operación basados en principios teóricos, por sólidos que sean los mismos y excelentes sus resultados en otro tipo de organizaciones o en otras naciones, de diferente cultura, historia y relaciones de poder.

Por ejemplo, formular un diseño de sistema que adopte los principios del enfoque de calidad total (mejoramiento continuo), al modo como está planteado en los difundidos modelos de autores como Deming, Jurán, Crosby, Ishikawa, etc., supone que la organización va a incurrir en cambios que inciden en las raíces mismas de la cultura organizacional ("eliminar las barreras entre los departamentos", "eliminar el sistema de evaluación basada en el desempeño", "medir el desempeño de los procesos a través de herramientas estadísticas", etc.).

Se trataría más de un ejercicio teórico y académico que de un **proyecto factible**. Lamentablemente, hay que ser realistas o, como se expresa coloquialmente, "poner los pies sobre la tierra".

De allí que, más que formular un modelo o diseño de sistema que implique el cambio cultural, lo que se debe procurarse es plantear mecanismos que aprovechen las características de la cultura organizacional existentes en la administración pública venezolana, así como, en la mayor medida posible, los recursos "limitados" con que ya se cuenta (un sistema que emplee al personal ya existente, a las instituciones ya constituidas, a los procedimientos ya establecidos, etc.); habida cuenta de la comprobada reticencia de la administración pública a invertir en innovaciones y, en los tiempos de severas crisis económicas y políticas (como los actuales), su impasibilidad ante las consecuencias de una gestión deficiente.

Rasgos Estructurales de la Administración Pública

Diversos autores (**Buchanan, 1974; Fottler, 1981; Rainey, Backoff y Levine, 1976**) han argumentado y sustentado que existen diferencias significativas entre el contexto de las organizaciones públicas y el de las organizaciones privadas.

Debido a su naturaleza y a las presiones del ambiente externo, en las organizaciones públicas existe mayor multiplicidad, diversidad, vaguedad e intangibilidad de los objetivos, que en las organizaciones privadas. Más aún, debido a la competencia entre intereses internos y externos, existe mucho mayor dificultad para establecer metas y prioridades, y mucho mayor tendencia a que las metas estén en conflicto.

Esa falta de precisión y claridad en las metas afecta considerablemente el contexto organizacional, dificultando el establecimiento de adecuados criterios para medir el desempeño. De allí que en las organizaciones públicas la utilización de recompensas basadas en el desempeño y el empleo de las técnicas de retroalimentación al empleado no están debidamente desarrolladas e instrumentadas (**Solomon, 1986; Bourantas y Papalexandris, 1993**).

Por otra parte, también la inconsistencia de las metas determina una mayor dificultad para los empleados públicos de observar cualquier vinculación existente entre su propio desempeño y el éxito de la organización. No pueden, en consecuencia, percibir su contribución personal al logro de las metas organizacionales y, por lo tanto, no experimentan sentimientos de importancia o relevancia de su propia persona. Así mismo, el problema de la indefinición o precisión de las metas, implica un alto grado de conflictos de rol y ambigüedad de rol que dificultan el control de los subordinados por parte de sus superiores.

Al propio tiempo, el contexto de las organizaciones públicas está carac-

terizado, más que en las organizaciones privadas, por un extenso cuerpo de reglas y regulaciones, mayor permanencia de los empleados, rutinización de las tareas y recompensas basadas en las credenciales formales y la antigüedad o tiempo de servicio dentro de la organización.

En términos generales, la burocracia está más presente en las organizaciones públicas que en las privadas; por lo tanto, **Stogdill (1963)** ha verificado que los gerentes públicos están mucho más limitados que los gerentes privados para desempeñar actividades de liderazgo, tales como la recompensa o castigo, la "consideración" o la "iniciación de estructura". Es como si los gerentes públicos estuviesen "atados de manos" para ejercer eficazmente el liderazgo (**Bourantas y Papalexandris, 1993**).

Es por ello que **Bourantas y Papalexandris (1993)**, tomando en cuenta el enfoque de la mediación del liderazgo así como los hallazgos sobre diferencias contextuales entre organizaciones públicas y privadas, argumentan que en aquéllas existe un menor desarrollo de las actividades inherentes al liderazgo o, cuando menos, una menor influencia de éste sobre la satisfacción y el desempeño de los subordinados; siendo los resultados de su estudio confirmatorios en esa dirección. Conclusión consistente con la reportada por **Kerr y Jermier (1978)** según la cual en las situaciones de trabajo en las que las políticas organizacionales, las prácticas y las expectativas de desempeño no están claramente definidas, los empleados son indiferentes hacia las recompensas que reciben de parte de la organización y, consecuentemente, el liderazgo resulta ineficaz o irrelevante para determinar una mayor satisfacción o desempeño de los subordinados, incluso aunque el líder tenga poder de recompensa positiva (ya que dicha recompensa, aunque se otorgue, no se hace en vinculación directa a los resultados de la labor del subordinado, sino en atención a otros criterios o parámetros, como las credenciales, la conformidad con el punto de vista del superior, la antigüedad, o incluso por razones meramente políticas o "clientelares").

CAPITULO VI

APROXIMACION A UN MARCO ANALITICO PARA LA ADMINISTRACION ACUATICA

La Centralización: Un Carácter Inherente al Estado Moderno

La tendencia histórica mundial de los Estados modernos ha sido la centralización, desde que el capitalismo se impuso como el modo de producción dominante. Gubernamentalmente hablando, la centralización consiste en "situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses inherentes a la nación" (**Tocqueville, cp. Guerrero, p. 28**), los poderes nacionales están ubicados en la capital del país; en tanto que la centralización administrativa, siguiendo a Tocqueville, "es situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar" (**Tocqueville, cp. Guerrero, p. 28**).

La centralización es reunir en un sólo punto el conocimiento y la dirección de las cosas y personas, de modo que el interés público llegue a todos los rincones del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus habitantes. De esta manera, el Estado moderno como dominio organizado requiere del control centralizado de los medios administrativos bajo una sola dirección.

Así, el Estado moderno es nacional, y en esta perspectiva el ejercicio del poder público se da en dos aspectos: uno externo y otro interno. En el primero como garante y representante de la soberanía nacional, en tanto que en el segundo como responsable del interés público.

Además, las instituciones políticas del Estado moderno están identificadas con la soberanía popular, con el régimen representativo, federal y democrático, con un sistema de partidos políticos de hecho y de derecho, con el sufragio libre, universal, secreto, informado y directo para la renovación en el ejercicio del poder público (**Escobar, 1991, p. 106**), todo lo cual determina y condiciona la estructura y las formas del poder público en el ámbito administrativo.

En otras palabras, el aparato político-administrativo está fuertemente marcado por el sustrato histórico de la relación entre el Estado y la sociedad civil y viceversa. Así, el vínculo entre la sociedad civil y el Estado lo constituyen los partidos políticos, los cuales buscan contribuir a la integración de la representación de los intereses comunes particulares de las clases y grupos sociales en el foro Legislativo, en tanto que el nexo entre el Estado y la sociedad civil lo es la administración pública, como la delegación del Estado, a través del Poder Ejecutivo, en la sociedad civil.

La relación Estado-sociedad civil es para la regulación y el control del orden mediante la norma jurídica, por una parte, y para la satisfacción de las necesidades públicas políticamente reconocidas en el interés general. En tanto que la relación Sociedad Civil-Estado se da para fines de ejercicio de la soberanía popular y que, por ende, hizo madurar la democracia representativa (**Escobar, 1991, p. 106**).

Con el ascenso y hegemonía del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, se agregó una nueva forma de representación de las clases sociales en el Estado: el corporativismo. Los sindicatos obreros, las cámaras de industriales y comerciantes, los gremios de campesinos, etc., son foros de representación de la sociedad civil frente al Poder Ejecutivo para realizar consultas mutuas.

¿Qué es entonces la administración pública? Es la actividad organizadora del Estado de la sociedad.

Estado Moderno y Administración Pública: Evolución y Perspectivas

Diversos criterios coinciden en que la subcontratación dentro de la Administración Pública de un Estado la hará más eficiente y eficaz de lo que en realidad es en la actualidad, pero para poder explicar los pro o los contra de esta modalidad es necesario indicar que la Administración Acuática, dentro de la Administración Pública Nacional, ha sufrido cambios, sobre todo en los actuales momentos.

Para poder analizar dichos cambios es necesario recordar que el Estado venezolano, desde su independencia de la Gran Colombia (1830), trató de constituirse gradualmente en un Estado Moderno, pero se vio sometido a distintos regímenes (liberal, social, corporativo, neoliberal y neocorporativo), pero siempre dentro del ambiente republicano (democrático o dictatorial).

Cada paso de régimen hizo que el Estado, y más específicamente la Administración Pública, como actividad organizadora del Estado, cambiara a fin de permitir que dicho régimen se estableciera.

Si la administración pública es la actividad organizadora del Estado, la evolución de ambos entes va, entonces, aparejada. El Estado moderno es así un Estado administrativo.

En un primer momento, el Estado limita su actividad a la impartición de la justicia, a guardar el orden público y salvaguardar la soberanía nacional frente a agresiones externas: El Estado-Gendarme. Administración de la justicia, de la policía, de relaciones exteriores y de defensa nacional.

En un segundo momento, a fines del siglo pasado y principios del actual, el Estado asume, junto con las anteriores, funciones dirigidas a fomentar el desarrollo económico a través de la producción de bienes y servicios, como construcción de carreteras, puertos, comunicaciones telegráficas y telefónicas, insumos básicos, energía, etc. Es el Estado-Promotor.

En un tercer momento, a partir de la primera gran crisis del capitalismo del siglo XX, en 1929, el Estado acomete funciones de gran cobertura mediante su intervención directa en la producción y distribución de bienes y/o servicios básicos o estratégicos para el desarrollo económico y social de la sociedad: el Estado-Empresario/Estado de Bienestar Social.

Esa crisis impulsó el crecimiento de la administración pública, tanto cuantitativa como cualitativamente, para llevar a cabo funciones ya no sólo de orden político, como la seguridad y el orden públicos, defensa nacional, policía, justicia, relaciones exteriores, sino también de tutela y servicio, como son protección del salario, seguridad social, asistencia pública y social, protección del consumidor, vivienda, transporte público, abasto popular, salubridad pública, educación, trabajo y previsión social, etc., para las clases sociales más desfavorecidas por el desarrollo económico capitalista.

El Estado de Bienestar Social se "plantea una sociedad basada en la eficacia, el empleo y la igualdad de oportunidades" (**Farfán, s/f, p. 110**). Estas nuevas funciones redefinen el rol de la administración pública en la estructura social: se ubica ya no sólo como instrumento e intermediaria entre el Estado y la sociedad civil, sino que se fortalece su papel de mediadora y mediatizadora de los problemas sociales masivos que brotan de las mismas condiciones económicas del capitalismo contemporáneo.

Por lo tanto, el Estado de Bienestar Social se caracteriza por la trans-

formación de las demandas, necesidades y problemas sociales en planes y programas gubernamentales, bajo la utilización de medios burocráticos y administrativos, reduciendo la participación social a esquemas de clientelismo, corporativismo, asistencialismo y paternalismo. Con ello, la atención de los problemas sociales ocupó el lugar de los ideales, con lo que el juego político de la renovación del ejercicio del poder público devino más en una democracia liberal procedimental que de ideales (**Farfán, s/f**). En el caso de los países subdesarrollados, la vía del ejercicio democrático quedó en un estado de precariedad que impide o retarda su evolución.

El Estado de Bienestar Social devino en el principal actor y contralor de la escena de la vida pública.

Con esta democracia limitada o precaria, el único ente capaz de llevar a cabo la justicia social es el Estado, por lo que el número y tamaño de sus dependencias y entidades siguió un proceso de crecimiento acorde con las necesidades públicas reconocidas políticamente y cuya satisfacción demanda la sociedad, como la producción de regulaciones o de bienes y/o servicios, la cual recaía invariablemente en la administración pública (**Escobar, 1991, p. 107**).

Todo lo anterior expande las necesidades de respuesta de la administración pública, por lo que se requiere obtener un cierto grado de prospección de los problemas sociales. Y, a su vez, incrementar los rendimientos del desempeño gubernamental. Por lo tanto, el quehacer de la administración pública se sustenta en un criterio de racionalidad burocrática.

Por otra parte, la llamada economía de Estado sólo se explica por la necesidad de llenar vacíos dejados por la actividad privada y por una fuerte regulación de las actividades económicas, tanto para propósitos de protec-

ción al capital nacional como para defensa y compensación de las clases laborales.

El largo periodo de crecimiento económico de mediados de los treinta hasta fines de los setenta, permitió al Estado llevar a cabo una política distributiva basada en un aumento constante del gasto público en el rubro social, con un incremento de la producción y el empleo. Estos factores contribuyeron a un consenso de apoyo hacia el papel interventor del Estado en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, el Estado descuidó el hecho de que las decisiones públicas tienen un costo monetario, consumen recursos; lo que se tradujo en un enorme gasto público que se fue financiando con empréstitos internos y externos.

Esta política distributiva se basa en una gestión pública que se caracteriza por su eficacia en la toma de decisiones.

En otras palabras, debido a las crisis políticas que se han suscitado tanto a nivel nacional como internacional, los estados han requerido de una transformación a fin de adaptarse a los cambios internos y globales que se han generado, sobre todo teniendo en cuenta que el Estado es un factor esencial para promover el desarrollo. **Bresser (1998)** indica que este papel puede ser desempeñado, o bien fomentando la inversión intencionalmente junto con los gastos sustanciales en el sector social, que es la propuesta de la izquierda social-demócrata o social-liberal, o bien limitando el Estado para garantizar los derechos de propiedad y los contratos, como lo desea el nuevo derecho neo-liberal.

En los años 60, con la caída dramática en los costos de transporte y comunicación, la economía mundial se globalizó perdiendo, por lo tanto, los Estados-Naciones parte de su autonomía y de la efectividad de las políticas

de desarrollo que necesitan los países relativamente autárquicos. Después de eso era cada vez más claro que la estrategia de intervención estatal no podía ser la protección contra competencias, sino una política enfocada a estimular y preparar empresas privadas y al país como un todo para la competencia internacional.

Esta situación se agravó y en los 80[10] se presentó una crisis del Estado Social-Burocrático, que dejó de ser un factor que favorecía el desarrollo para frenarlo a medida que creció demasiado y perdió funcionalidad. Es por ello que **Bresser (1998)** considera que la salida a esta crisis es la constitución de un Estado Social-Liberal sin volver al Estado Liberal del siglo XIX, es decir, en lugar de reducir el Estado al mínimo propone reformarlo (reconstruirlo) dándole gobernabilidad con el objeto de permitirle, en un nuevo ciclo, nuevamente complementar y corregir de manera efectiva las fallas del mercado. En otras palabras, "reconstruir el Estado" significa recuperar el ahorro público; sobreponerse a la crisis fiscal; redefinir las formas en las que interviene en la esfera social y económica; sustituir una administración burocrática por una gerencial; así como permitir, en la medida de las posibilidades, la privatización de las empresas estatales, la "publicitación"[11] de los servicios sociales y científicos y el *outsourcing*[12] de actividades de apoyo.

Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública

La reforma del Estado implica una reforma de su administración y de su

---

10 El lema de los 80 era el "ajuste estructural" y en los 90 la "reforma del Estado".

11 "Publicitación" significa para Bresser, transformar las entidades estatales en organizaciones sin fines de lucro, también se conocen como entidades del tercer sector, por cuanto son organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro u organizaciones de voluntariado.

12 El *outsourcing* es un proceso a través del cual los servicios auxiliares y de soporte se adquieren del sector privado en lugar de ser administrados directamente por el Estado.

sociedad. En otras palabras, y como bien lo explica **Fleury (2002)**, el proceso de reforma del Estado, presionado por el proceso de globalización y con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. La reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional.

La reforma del Estado, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno (modernización administrativa), la cual tiene por objeto reducir (en algunos casos) al personal administrativo. Dicha reforma debe plantearse como un cambio en las relaciones entre los diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos, por ejemplo, en las relaciones entre los Poderes Públicos, los agentes económicos productores, los individuos y los grupos sociales, considerados como consumidores y como ciudadanos.

Bresser (1998) indica que el Estado en el siglo XXI debe ser Social-Liberal; social, porque continuaría protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico, y liberal, porque llevará a cabo servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones competitivas no estatales, y porque hará que los mercados laborales sean más flexibles, promoviendo el capital humano y el desarrollo tecnológico para permitir que sus empresas sean más innovadoras y competitivas a nivel internacional.

En resumen, la reforma del Estado a Estado Social-Liberal conlleva la reforma administrativa encaminada a una administración pública gerencial en lugar de una burocrática. Es decir, el “gerente” debe tener libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e informaciones, más

discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilidad y compromiso con relación a los resultados.

En otras palabras, y como lo indica **Fleury (2002)**, desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas y las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades que deben ser ejercidas por el Estado y por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas.

Pero en Venezuela, a diferencia del “deber ser” indicado anteriormente, este proceso se circunscribió a una reforma administrativa que pretende obtener instituciones menos costosas y más eficientes a través de mejorar la programación-presupuesto de sus actividades, racionalizar la gestión pública por medio de introducir métodos y procedimientos administrativos modernos, rediseño de competencias, reorganización general de la administración pública centralizada y paraestatal, desconcentración de oficinas y programas gubernamentales, delegación de autoridad a órganos desconcentrados, agilización de trámites, simplificación de procedimientos, etc.

Como se ve, es una reforma que se queda "encerrada" en el propio organismo del Estado, con un criterio de racionalidad burocrática: no traspasa funciones, competencias, instituciones ni recursos a entes descentralizados propios o a otros niveles de gobierno; no transfiere poder decisorio a otros órganos con jurisdicción territorial; y, mucho menos genera descentralización política.

Sin embargo, a principios de los ochenta, con la caída de los precios del

petróleo y el cierre de fuentes de financiamiento -externas e internas- se presentó una crisis económica caracterizada por aumentos en la inflación y por un crecimiento desorbitado de las deudas públicas (principalmente de los países subdesarrollados, pero que afectó a la economía mundial en su conjunto), cuyo impacto en el Estado es una crisis fiscal; lo que tiene como consecuencia un debilitamiento de la acción estatal para mantener sus servicios: crisis de eficiencia (escasez de recursos para atender los programas y proyectos gubernamentales) y de eficacia (recortes de objetivos y metas, ignorar asuntos públicos de competencia tradicional del sector público).

La respuesta para superar estas crisis es la reforma del Estado y la modernización de la administración pública. "La reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes: a) el nivel del proceso de gobierno o de gestión pública; b) el nivel de régimen político o de la política misma; y c) el nivel de la Constitución Política del Estado" (**Aguilar 1992, p. 144**), que tienden a limitar la acción del Estado en la sociedad. Por esto las políticas implementadas presionan hacia la devolución y estímulo a las acciones de la sociedad: privatización de la administración pública y desregulación de las actividades de producción, distribución e intercambio.

La desestatización, la desregulación y la participación comunitaria conducen a la reforma del Estado al campo de la descentralización. Sin embargo, el asunto de la centralización y la descentralización tiene que ver con la cuestión del poder, en otras palabras con el Estado, como centro fundamental del poder. Por lo tanto, la descentralización está en relación directa con el problema de la reorganización o nueva organización territorial del poder político (**Schultze 1991, p. 59**).

Así, la descentralización

> ...es cuando se da una transferencia de competencias, anteriormente ejercidas por la administración central, hacia una persona jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que cuenta con un órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación de los interesados, y que puede decidir irrevocablemente y de manera independiente (salvo control de legalidad y diligente gestión, legalmente establecido) en el ámbito de sus nuevas potestades específicas (**De Palma y Rufián, cp. Franco s/f, p. 264**).

"En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquel que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios" (**Boisier 1991, p. 29**). En tanto que la desregulación es "el abandono (...) del monopolio en la determinación del modo en que funciona una larga variedad de actividades económicas, en nombre de la autonomía de otras entidades, limitadas solamente a las leyes del mercado" (**Maia 1992, p. 121**). Y, la coparticipación de gestión en la administración de los servicios públicos básicos a través del traspaso total o parcial de ésta a instituciones autónomas o a organizaciones de usuarios, representa otra tendencia descentralizadora.

Se inicia el segundo momento de la reforma del Estado que se caracteriza por el retiro de la actividad estatal en determinados ámbitos de la vida social y económica de la sociedad, como respuesta para superar sus problemas de ineficiencia e ineficacia.

El repliegue de la actividad estatal se caracteriza por la reestructuración funcional dentro del Estado-Empresario o Estado-Benefactor. De esta manera, la reforma del Estado se dirige a su sector económico a través de un programa de desincorporación que consiste en liquidar, fusionar, transferir y privatizar entidades paraestatales. Y con respecto a su sector central se aplica un programa de ajuste del gasto público para su optimización y que se traduce en desaparición de dependencias, en despido de personal, en recorte de

programas sociales, restricción o eliminación de subsidios, interrupción de funciones o programas sin tomar en cuenta los recursos ya invertidos, nuevas estructuras decisorias, simplificación administrativa , etc.

El repliegue de la acción estatal del seno de la sociedad alteró, por un lado, la política distributiva cuyos efectos se manifiestan en el aumento de los niveles de pobreza de los sectores de la población menos favorecidos; y, por el otro, desequilibró el esquema de gestión gubernamental al no responderse a las demandas tradicionales de los grupos sociales; con lo que se resquebrajan las formas de interlocución establecidas entre el Estado y la Sociedad, como son el corporativismo y el clientelismo político, el asistencialismo y el paternalismo: crisis de legitimidad.

El costo de la modernización del Estado de Bienestar Social y de su actividad ha recaído sobre la sociedad civil. Así, la administración pública aparece como un aparato de dominación, unilateral y autoritario, en la medida en que trata de regenerarse a sí mismo sin tomar en cuenta a la sociedad. La reforma del Estado sólo es un cambio de forma, sólo cambia su administración pública, pero no su esencia: tratamiento burocrático de los problemas sociales, desde una visión eficiente y eficaz (racionalidad burocrática).

Así, la respuesta de la sociedad civil es la búsqueda de nuevas formas de organización social, colectiva, autónoma y democrática que le permitan participar en la elaboración, ejecución, implementación y evaluación de los planes, programas y proyectos gubernamentales; pero, evitando hasta donde le es posible la dependencia con el aparato estatal: fin del corporativismo y del clientelismo político.

Por lo tanto, las soluciones para reconstruir la legitimidad, y superar los problemas de ineficacia e ineficiencia, son de carácter político, más que ad-

ministrativo: nuevos mecanismos de diálogo, comunicación, concertación y sobretodo de respeto a la participación y voluntad ciudadana.

Modelos de Administración Pública

Holmes y Shand (1995) presentan una caracterización genérica de los modelos gerenciales de administración pública: a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio; b) descentralización; c) flexibilidad; d) desempeño creciente; e) competitividad interna y externa; f) direccionamiento estratégico; g) transparencia y responsabilidad por los resultados *(accountability*); etc.

Si bien esta caracterización es lo suficientemente genérica como para abarcar los diferentes matices de los modelos gerenciales de administración pública, es por otro lado, de poca o de ninguna utilidad para revelar la imagen o el proyecto de Estado subyacente en estos modelos.

Los modelos de administración pública que se presenta a continuación han sido reconstituidos a partir de la literatura corriente sobre administración pública. De ellos, los dos primeros se encuentran sugeridos en **Stillman (1991)**. La intención del autor de este estudio es la de caracterizar un modelo ortodoxo que ha sido objeto de críticas y cambios mediante la implementación de otros dos, el uno liberal y el otro empresarial.

El presente análisis crítico no tiene el propósito de recusarlos ni de sugerir la ampliación de su aplicabilidad. Aun cuando ellos puedan reflejar la orientación o incluso una gama de determinados procesos de modernización verificados en la práctica, el objetivo de su elaboración y contraposición es meramente analítico, porque permite visualizar el formidable debate en torno del Estado, que subyace en los modelos de administración pública disponi-

bles en el *mercado* - debate éste que no siempre es claro.

Una Visión Ortodoxa de la Administración Pública

La visión ortodoxa de la administración pública es la que más se aproximó originariamente a la concepción del tipo ideal utilizado por Weber, aun cuando haya evolucionado en lo que respecta a su morfología. Tiende a prescribir reformas centradas en el empleo y mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes (**O'Toole, 1984**).

La visión ortodoxa de la administración pública se remonta a las primeras iniciativas de la administración pública estadounidense para estructurarse, hacia 1870, como reacción al patrimonialismo, y posteriormente, en 1939 con la Comisión Brownlow, que sentó las bases del *welfare state* estadounidense contemporáneo y alcanzó una sólida tradición en la disciplina (**Rosenbloom, 1971**). Su mayor exponente podría ser Woodrow Wilson, taxativo al afirmar que las "...cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" (**Wilson, 1887/1941**), seguido por los fundadores de la administración pública moderna, a partir de las obras de Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White, perfeccionadas por diversos autores contemporáneos, entre los cuales se destacan Paul Volcker, Robert Denhardt, Edward Jennings, Robert Reich, Steven Cohen, James Stever y Charles Goodsell.

El pensamiento ortodoxo ha evolucionado en el sentido de prescribir reformas que apuntan a la consolidación de una administración pública actuante, basada en la expansión efectiva del Estado y en la construcción de instituciones fuertes *(institution buildin*g) para la maximización de las respuestas a los desafíos sociales, con las siguientes características:

- Control federal central sobre las actividades de planificación, coordinación, dirección, formulación e implementación de políticas públicas.

- Enfasis en el aumento global de la capacidad de implementación de políticas en las diversas esferas del Estado.

- Ocupación de cargos-clave por funcionarios de carrera, profesionales especializados, entrenados y equipados con tecnologías y métodos gerenciales, y dotados de recursos presupuestarios.

- Enfasis en la capacidad gerencial del servidor público como incentivo para la innovación.

- Limitación de la interferencia política sobre la administración, mediante contratos de gestión flexibles, inclusive por medio de arreglos organizacionales experimentales.

- Responsabilidad desde la base hacia el vértice, versus dirección desde el vértice hacia la base.

- Enfasis en los ciudadanos usuarios y clientes - prioridad en la administración de cargos y salarios públicos.

- Incremento de los programas de reclutamiento en polos de excelencia profesional.

Desde el punto de vista organizacional, se trata de una propuesta de aumento de la productividad del ejecutivo federal, cuyo principal aspecto es el énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas para el mejoramiento de la gestión pública. Los teóricos de esta vertiente desarrollaron, a lo largo de las últimas seis décadas, un amplio arsenal técnico y metodológico

centrado en el aumento de la eficiencia de los sistemas burocráticos públicos.

Una Visión Liberal de la Administración Pública

Una visión liberal de la administración pública se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado. En el nivel micro-organizacional se reduce la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado, tanto en el sentido macroeconómico como en lo que respecta a la evaluación de la relación costo-beneficio. Se propone un aumento de la capacidad de decisión política del burócrata, pero se enfoca la cuestión de la ética de la burocracia desde la óptica de su conformación a las orientaciones político-partidistas.

En el plano macro-organizacional, se basa en la adecuación del equipamiento administrativo del Estado a las finalidades mínimas del Estado de Derecho, acorde con los valores políticos dominantes. La propuesta liberal de administración pública invierte la visión de burocracia pública y la subvierte a la lógica del mercado, posicionándose contra el Estado.

Sus principios se inspiran en el ideal de intervención estatal de los economistas clásicos y de los adeptos de la llamada teoría de la *escogencia pública (public choic*e), inspirados en la filosofía liberal de Adam Smith y en el pensamiento económico de la Escuela Austríaca del siglo XIX. Este pensamiento -en el que actualmente se destacan las corrientes monetarista y neoliberal, dentro de las cuales se incluyen principalmente Milton Friedman, George Stigler y Gary Baecker, y los más destacados teóricos de la escogencia pública, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen y Vincent Ostrom- alcanzó su máxima notoriedad en los medios académicos y

políticos en los años 80, período ilustrado con evidencias empíricas como la caída del mundo socialista y la crisis del *welfare stat*e.

Este abordaje partió de una imagen altamente negativa de la burocracia pública: negligencia ante el interés público; exceso de gastos; dispendio; falta de interés directo del funcionariado en la obtención de resultados; monopolio de funciones; adopción, por parte de los burócratas, de las políticas más convenientes a sus propios intereses, entre otros rasgos. En consecuencia, se prescribe un modelo de modernización basado en la imposición de severos límites a la acción pública, en una clara tentativa por contener, no por superar la patología burocrática que se denuncia. Las características de este modelo son las siguientes:

- Reducción del tamaño del Estado, vía privatización, tercerización (externalización o *outsourcing*) y voluntarismo.
- Descentralización y desconcentración de la esfera federal hacia la estadal y municipal.
- Desreglamentación radical.
- Fuerte liderazgo político desde el vértice hacia la base.
- Lealtad extrema a los programas de gobierno.
- Ocupación de cargos-clave en la administración por individuos comprometidos con la agenda política partidista, en lugar de funcionarios de carrera.
- Papel tecnócrata del administrador público: restringido a tareas administrativas, como administración de contratos, servicios y normas.
- Empleo de técnicas de administración por resultados en las instan-

cias de ejecución, como administración por objetivos, premios e incentivos por productividad.

- Proceso decisorio centrado en análisis de costo-beneficio.

Desde el punto de vista meramente gerencial, este modelo se destaca por el énfasis en los resultados y el carácter cuestionador de la gestión pública sobre los costos y los beneficios de las opciones públicas, para quién y para qué interés público están dirigidos los beneficios. Por otra parte, comprende aspectos polémicos: a) estilo gerencial autoritario y jerárquicamente rígido; b) ocupación de cargos-clave según criterios fundamentalmente políticos; c) desestímulo a la administración participativa, democrática; d) síndrome de la privatización y la desreglamentación, que puede llevar a la omisión en áreas donde la acción pública es necesaria.

Pero la crítica principal es que este modelo parece ubicarse contra el Estado, así como posicionar a la política contra la administración pública, tanta es su creencia fatalista en la imposibilidad de que los sistemas burocráticos puedan tornarse en instancias capaces de promover la voluntad política de una manera más integrada y funcional.

Una Visión Empresarial de la Administración Pública

Un tercer modelo de administración pública alcanzó a ocupar, de una forma incisiva, un lugar central en la discusiones académicas y políticas en el campo de la administración pública en los años 90. El enfoque empresarial para el sector público se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales, tales como *la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento,* entre otras, para la gestión de organizaciones públicas.

Se recomienda abordajes originariamente empresariales, incluyendo la calidad y la reingeniería, para ser aplicados en el ambiente de la administración pública, sobre la base del argumento de que existen presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción de gastos, mediante restricciones presupuestarias (**Dobyns y Crawford-Mason, 1994**). En efecto, son instrumentos con potencial racionalizador, aun cuando su eficacia en escenarios públicos carezca de evaluaciones, adaptaciones al contexto y controles finales.

El ejemplo más popular es la propuesta de *reinvención del Estado,* un compendio del enfoque empresarial para el sector público. **Osborne y Gaebler (1994)** proclamaron la *reinvención del Estado,* basados en la superación de la era progresiva del Estado norteamericano, en la que se verificó la implantación del modelo ortodoxo de administración pública. La nueva era, post-progresiva, se caracteriza por la competencia global, por la integración de la comunicación, por la economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado, características, según estos autores, incompatibles con la lógica operacional de la burocracia tradicional. Sugieren, por lo tanto, un nuevo modelo de gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial, de acuerdo con estos diez principios:

- Preferencia por alternativas de producción externa de bienes y servicios: tercerización, asociaciones gobierno-sociedad civil, voluntariado, etc.

- Gestión participativa de programas y proyectos con los clientes.

- Estímulo a la competencia interna y externa.

- Desreglamentación interna, simplificación organizacional y clarifica-

ción de papeles y misiones.

- Evaluación y financiamientos basados en resultados.
- Imagen del cliente como consumidor: con derecho a escogencia, investigación de preferencias y actitudes, entrenamiento en atención y formularios de sugerencias.
- Creación de centros de resultados financieros, promoviendo una acción pública rentable.
- Previsión estratégica de servicios.
- Descentralización y desconcentración: control jerárquico vs. autoridad, desarrollo de equipos *(team building*), gestión participativa, cooperación trabajadores-gerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial.
- Atención de las finalidades gubernamentales a través de la reestructuración del mercado.

Por una parte, esta visión de Estado empresario se constituyó en una alternativa crítica al modelo liberal de administración pública minimalista, porque propone un Estado actuante, una administración pública activista, cuyo alcance es, además, inspirado por criterios de eficiencia empresarial. Por otra parte, el paradigma del "empresarialismo" público se plantea como una alternativa crítica al modelo burocrático ortodoxo, porque prescribe, en amplia e irrestricta escala, métodos y técnicas de administración de empresas. En el ámbito micro-organizacional se propone la adopción de tecnología gerencial de punta. En el ámbito macro-organizacional recomienda un sector público como emprendedor selectivo, basado en criterios empresariales, inclusive con mecanismos competitivos en su interior y con el sector privado.

Tomada en su conjunto, la propuesta de Osborne y Gaebler es un compuesto de viejas y nuevas, buenas y malas ideas rotuladas globalmente como *"gobierno reinventado"* (**Goodsell, 1993**). Desde el punto de vista gerencial, se suscitan dudas en cuanto a los límites entre autonomía, participación y responsabilidad, entre competencia y paralelismo, entre libertad y desconfianza, entre ciudadanos y consumidores, entre derechos y escogencia, entre interés público y viabilidad del mercado.

En lo fundamental, un problema básico del enfoque empresarial para el sector público es el elevado riesgo de *empresarización* de la administración pública, toda vez que, de acuerdo con lo propuesto por Osborne y Gaebler, lo que se da teniendo como base el contexto local -donde la distancia entre el ciudadano y el consumidor es menor- se torna según su crítica, más recurrente, irreconciliable con la democracia en una escala federal, porque no puede captar la verdadera dimensión política del Estado cuando reduce el carácter teleológico de su acción a la utilidad del mercado (**Terry, 1993; Hart, 1984; Gibbs, 1994; Moe, 1994**).

No obstante la proliferación semántica, varios modelos de administración pública de la llamada "revolución gerencial" caben en los tres paradigmas presentados, aun cuando se ubiquen predominantemente en el liberal en el caso del "gerencialismo" puro y en el empresarial en el caso del *consumerism.* Asimismo, como tendencia general, la "revolución gerencial" ha evolucionado a través de un salto desde el paradigma liberal hacia el empresarial. ¿Sería posible que el abordaje del *public service oriented* sea el presagio del advenimiento de una escuela neo-ortodox*a,* heterodoxa, "post-gerencial"? Lo relevante es que en relación con las perspectivas de Estado que han sido formuladas, tanto los abordajes que proliferan como la crítica académica difícilmente abordan de forma explícita algunas importantes cues-

tiones básicas que se suscitan, como por ejemplo, la integración entre política y administración.

La Administración Pública en Venezuela

Como bien lo puntualiza **Melinkoff (1979)** la Administración Pública es la representatividad del aparato del Estado, siendo la burocracia un modelo de organización, la cual se basa fundamentalmente en una relación de suprasubordinación con diferentes niveles jerárquicos y está constituida por un conjunto de unidades que cumplen funciones especializadas. En este sentido, es importante acotar que dichas relaciones de suprasubordinación se realizan entre el Estado y el administrado, así como dentro del mismo Estado.

La organización de las actividades gubernamentales depende básicamente de la Constitución de un Estado y otros instrumentos legales. La Constitución, normalmente establece si un Estado dado es centralista o federal. En el caso de un Estado federal, la Constitución determina la relación entre el Estado federal y sus estados miembros, los derechos del gobierno federal en relación con la autonomía de los gobiernos de los estados miembros o de las provincias independientes. La Constitución, una ley especial o una decisión ejecutiva del gobierno, como puede ser el caso, también autorizará, por ejemplo, la delegación de ciertas partes de la administración pública a entidades del sector privado y su control por las autoridades públicas.

El caso de Venezuela es especial, por cuanto en el artículo 4 de su Carta Magna se establece que es “un Estado federal descentralizado”, lo cual es parcialmente falso por cuanto presenta centralismo y concentración de funciones, llegando en los últimos años a ser exagerado en cabeza del Presidente de la República, aunque existe el fenómeno de la “descentralización”.

Es decir, como regla general, un estado de gobierno centralizado tendrá una administración centralizada para sus puertos, y usualmente será el Ministerio de Transporte o de la Marina Mercante, la dependencia responsable. Por otro lado, en los estados con constituciones federales, los puertos son administrados por los estados regionales o incluso por las comunidades locales (municipios), con el Ministerio de Transporte a cargo de funciones de coordinación.

En tales casos, sin embargo, el Ministerio de Transporte tiene la responsabilidad por la infraestructura portuaria en su conjunto, incluyendo las facilidades para el transporte interior así como funciones de dirección por medio de la planeación y el financiamiento federal. En consecuencia, la administración federal mantiene una buena cuota de poder, incluso bajo condiciones federativas.

A pesar de que, como se mencionó anteriormente, el Estado venezolano es federal, sólo se presenta en determinados casos gracias a la Ley Orgánica de Descentralización Administrativa, en la cual muchas de las funciones que antes estaban en cabeza del Poder Ejecutivo central, se traspasaron a los gobiernos estadales (gobernaciones) como ocurrió en materia de puertos, pero existe un sin fin de otras funciones que aún se mantienen centralizadas, como por ejemplo la reserva legal.

La Administración Acuática Venezolana

La Constitución de la República de 1999 (reimpresa en 2000) deroga la idea de “territorio” y la sustituye por “espacio geográfico” y que éste se divide en espacio continental e insular, aéreo y acuático, es que se realizó, en el año 2001 el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e

Insulares (INEA)[13], el cual fue modificado ese mismo año, y reformado en el 2002, tratando de contener todos los principios legales de ese espacio geográfico.

Es importante acotar que desde que se constituyó el Estado (moderno) venezolano, las funciones de Autoridad Marítima (llamada "Acuática" en Venezuela) han estado adscritas al Ministerio de Guerra y Marina, funciones que se separaron cuando se crearon los Ministerios de la Defensa y de Transporte y Comunicaciones (el cual posteriormente cambió de denominación a Ministerio de Infraestructura – Minfra).

A pesar de la errónea concepción de una reforma del Estado por haberse presentado "cambios" en la administración acuática, los mismos fueron "maquillaje" porque aún cuando muchas de las funciones de la Administración Acuática están concentradas en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), todavía quedan muchas otras funciones dispersas[14], pero, en principio dicha Administración es ejercida por el mencionado Instituto de conformidad con el artículo 75 de la Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares (**LOEAI, 2002**), el cual menciona que "Corresponde al Ejecutivo Nacional, a través de sus órganos, el ejercicio de las competencias que sobre los espacios acuáticos e insulares tienen atribuidos de conformidad con la ley. En tal sentido, las labores de coordinación que fueren

---

13 Para el año 2001 el instituto se llamaba "Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos" . En el año 2002 se le agrega "e Insulares", pero el instituto conservó su logotipo y siglas anteriores, es decir, "INEA".

14 Ministerio de Infraestructura (transporte marítimo, transporte fluvial, puertos, canalizaciones, asuntos de navegación pesquera, educación náutica), el Ministerio de la Defensa (policía marítima y fluvial, inspecciones de seguridad y defensa en los espacios acuáticos, búsqueda y rescate), el Ministerio de Finanzas (aduanas, comercio exterior), el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (inspecciones sanitarias), el Ministerio del Interior y Justicia (administración de justicia marítima), el Ministerio del Ambiente (contaminación en los espacios acuáticos), el Ministerio de Desarrollo Agrícola (industria pesquera) y las Gobernaciones de Estado (descentralización portuaria).

necesarias serán efectuadas por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares", el cual, en virtud del numeral 1 del artículo 84 de la mencionada Ley, se le confiere a dicho Instituto el ejercicio de la Administración Acuática.

El INEA es un instituto autónomo con patrimonio propio adscrito al Ministerio de Infraestructura (Minfra), cuyas funciones estaban anteriormente en cabeza de la Dirección General de Transporte Acuático (DGTA) de Minfra, Ministerio que anteriormente se denominaba "Ministerio de Transporte y Comunicaciones" (MTC), obedeciendo este cambio de nombre del ministerio más a motivos políticos (Gobierno de Chávez) que a reforma del mismo como tal, por cuanto en principio conserva su mismo personal -aun cuando renovado en cierta medida-, así como sus activos e instalaciones; de hecho, la sede del INEA es la misma donde funcionaba la antigua DGTA. Esto determina que el proceso de "creación" del INEA en realidad es un proceso de "transformación" de la DGTA, el cual está siendo llevado a cabo a través de un esfuerzo sostenido de reingeniería organizacional. En tal sentido, se encuentra el INEA en un momento concreto muy propicio para el planteamiento de iniciativas de reforma y mejoramiento radical del desempeño, como es el *outsourcing*.

En resumen, la "reforma" de la Administración Acuática se debió al reacomodo del organigrama sin incluir modificaciones de fondo, utilizando, en la mayoría de los casos, la misma infraestructura, equipos. Con respecto al personal fue transferido gran parte a las dependencias del Ministerio de Infraestructura (MINFRA) y se buscaron mecanismos a través de medios de flexibilización laboral para la contratación de los nuevos ingresos (**Ozaki Muneto, 2000**).

Es importante acotar que la ROCRAM[15], mediante Resolución 1/IX estableció una recomendación sobre principios generales de planificación estratégica de los recursos humanos en las Administraciones Marítimas, con la participación de las Administraciones Marítimas Suramericanas, México, Cuba y Panamá, celebrado en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), entre el 25 y 27 de Noviembre de 1998. En dicha recomendación se mencionó que desde el sector privado llegaban concepciones que intentan revitalizar el valor del factor humano como eje del desarrollo y desenvolvimiento eficiente, entre los que se encuentran el *outsourcing.*

Asimismo, la CEPAL (**ONU, 1999**), menciona que "la subcontratación de la producción está siendo apoyada por el gobierno (mexicano) a través de las denominadas bolsas de subcontratación", siendo el *outsourcing* considerado como una tendencia mundial por cuanto, considera a la subcontratación "como una alternativa para las empresas, en lugar de realizar una inversión, es decir, realizar una subcontratación con alguna empresa que cuente con capacidad ociosa en algunos de los procesos industriales requeridos por otra empresa" (o el Estado, a juicio del autor). En este sentido el *outsourcing* busca aumentar la producción o la calidad de la empresa, así como aumentar la utilización de la capacidad instalada de éstas y satisfacer las especificaciones demandadas por los clientes.

Para **Romero (2003)** se debe prestar atención al caso de la relación laboral. El trabajo remunerado se consideraba como el resultado de un cargo ofrecido por una organización con una responsabilidad definida, con unas escalas salariales y de promoción transparente. Ahora, dentro de las sociedades avanzadas, hay un creciente interés en tener trabajos compartidos, de tiempo parcial, temporales, de *outsourcing y* de auto empleo, lo que hace que

15 ROCRAM: Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas.

se observe un proceso de desplazamiento del trabajo fijo por trabajos coyunturales y flexibles, *"free-lance*" y la tendencia empresarial a la externalización del gasto. De esta manera, el trabajo en sectores de punta ya se define como relacionado al concepto de una colaboración colectiva, de una extensa red de expertos en diferentes áreas de especialización.

Venezuela ha arribado con cierto rezago a un modelo de concentración de funciones y actividades del sector marítimo y acuático en general, en relación con países como Estados Unidos, España y Argentina. No obstante, y pese a dicho rezago el hecho de que la Administración Acuática, en sus múltiples funciones y actividades, se encuentre debidamente centralizada en una única dependencia directamente responsable de su gestión y ejecución, hace que sea propicio para el planteamiento de estrategias de optimización organizacional como el *outsourcing*.

El mercado laboral está en una continúa transformación. La introducción de una nueva y extensiva tecnología significa que se puede lograr una mayor producción con menos recursos y que se pueden derivar productos intermedios y finales de todo tipo, tanto en el ámbito de los bienes como en el ámbito de los servicios. En este sentido, se ha observado en las últimas décadas el desarrollo de una producción transfronteriza y un comercio intracompañía en un gran número de industrias, dentro del marco de unas factorías y un comercio global que cuestionan las tesis del nacionalismo y el proteccionismo.

Modelos de Estado de Bienestar: Aproximación a un Marco Analítico para la Administración Acuática

En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social con relación a cuál es el modelo de

Estado que se desea implantar de cara al futuro, para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del postbienestar. En América Latina tampoco se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inhibido la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro de carácter neoliberal. Pero si América Latina no sólo observara como modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa, podría apreciar que hay en el debate actual distintas opciones de modelos de Estado que van asociados a diferentes concepciones de la gestión pública.

Considérese, a modo de ejemplo, los modelos de Estado en cuanto a producción de bienestar que presenta **Esping-Andersen (1993)**.

La estructura de producción de bienestar en las sociedades desarrolladas occidentales tiene cuatro ejes fundamentales y, en función de su enlace, se puede tratar de distinguir tipos ideales de lo que se ha venido llamando regímenes (o Estados) de bienestar, que están asociados a diferentes modelos de sector público. Por un lado, está la provisión pública de bienestar; por otro, la producción de bienestar por las familias; y, en tercer lugar, la provisión y producción de bienestar que corresponde al mercado.

Además habría que añadir la producción de bienestar; derivada del tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.) que en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento. Sector público, familia, mercado y tercer sector representan los cuatro vértices de un rombo que configura el escenario de la provisión de servicios y del bienestar de un país, y que genera un determinado modelo de Estado. Valores clave de nuestras sociedades como la igualdad, la equidad, la dependencia o la solidaridad se encontrarán potenciados de forma diferente en función de cuál/es de estas cuatro dimensiones repre-

sente/n la/s fuente/s principal/es de producción de bienestar para la ciudadanía.

Concretamente, para ver las implicaciones de cada modelo de esta tipología son muy útiles los conceptos de “desmercantilización”, “desfamiliarización” y solidaridad (**Esping- Andersen, 1993**).

El concepto de mercantilización, en su fórmula pura, asume que las garantías sociales públicas, aunque sean mínimas, no sólo no erradican la pobreza y el desempleo sino que los fomentan. Es decir, se entiende que el mercado asigna eficiente y equitativamente los recursos y que la protección social es fuente de abusos, corrupción social y ociosidad. Esta formulación originaria, que decayó en la época keynesiana que contribuyó a configurar el denominado Estado de bienestar, hoy encuentra nuevos e importantes ecos en el neoliberalismo. La idea es que el mercado es emancipador de los individuos cuando se le permite funcionar libremente y sin distorsiones: todo el mundo trabajará y se autoproveerá de bienestar. Los riesgos que existen sólo serán destructivos si el individuo no es suficientemente previsor y trabajador. Como se observará, esta línea de pensamiento contiene algunos puntos débiles muy importantes que han sido ampliamente desarrollados en la literatura económica y social. Si se considera que el mercado es un instrumento insuficiente para asegurar el bienestar de las personas es cuando se introduce el concepto de “desmercantilización”, consistente en crear redes públicas de carácter regulativo, distributivo y redistributivo que reduzcan las asimetrías económicas y sociales. En todo caso, será esencial ver en cada situación qué grado de “desmercantilización” existe en cada modelo, es decir hasta qué punto un régimen provee de alternativas reales al mercado para asegurar el bienestar de los individuos.

Por otra parte, la familia se ha configurado históricamente como un

magnífico sistema para asegurar el bienestar de las personas, pero la crítica feminista ha tendido a considerar la necesidad de una “desfamiliarización” ya que las familias también generan en su seno importantes asimetrías. Si se piensa en las mujeres con trabajos no remunerados en el seno de la familia y que no forman parte del mercado laboral (situación de buena parte de las mujeres en los países de América Latina y de una parte importante en los países europeos mediterráneos), es evidente que el concepto de desmercantilización es insuficiente para hablar de régimen emancipador. No se puede intentar desmercantilizar un fenómeno que previamente no está mercantilizado y, por tanto, hay que buscar otro mecanismo de emancipación que sea útil en estos casos.

Los intercambios en la familia funcionan por lo general sobre la base de nexos de reciprocidad (no hay pagos); en el mercado se intercambian recursos y en el Estado los intercambios se basan en la redistribución. Esta redistribución que potencia el Estado debe entenderse como un cambio en la asignación original de riesgos sociales entre los ciudadanos. Es decir, el Estado colectiviza los riesgos y los redistribuye. Utilizar los conceptos de “desmercantilización” y de “desfamiliarización” es útil para analizar los diferentes modelos de Estado de bienestar y de sector público, ya que cada fuente de producción de bienestar soporta responsabilidades diferentes a la hora de proteger a los individuos.

> Así, es ineludible contar con Francia, como ejemplo del modelo administrativo continental que está en la base de la mayoría de administraciones públicas europeas. El modelo anglosajón, representado por las administraciones de Gran Bretaña, Nueva Zelanda o Estados Unidos de América, constituyen los referentes de la nueva gestión pública y en concreto, de la aplicación de técnicas destinadas a mejorar la eficiencia y de la voluntad de sometimiento al escrutinio de los ciudadanos. Otros referentes son Alemania, especialmente por su organización federal del Estado (...) Finalmente Suecia, paradigma del Estado del Bienestar clásico, que

> aún hoy día es capaz de mantener simultáneamente una posición competitiva privilegiada y unos servicios públicos de amplia cobertura y excelente calidad (**Mas Sabaté, 2002, p. 8**).

El primer modelo de régimen de bienestar, siguiendo a **Esping-Andersen (1993)**, es el denominado *institucional*, que se encuentra en los países escandinavos. En estos países la dependencia de la familia es mínima porque la unidad básica es el individuo y, de esta forma, se evita que la familia sea la referencia para otorgar derechos o deberes sociales a los miembros. Se trata, pues, de un Estado de bienestar muy desfamiliarizado y basado en la ciudadanía, y en el que la provisión estatal tiene una amplitud de carácter universal. El sector público de este modelo es enorme y provee todo tipo de servicios, y redistribuye las rentas, lo que implica una desmercantilización muy acentuada. Esta es tan elevada que los derechos de los individuos son bastante independientes del mercado (de su posición en la escala productiva). Este Estado de bienestar se denomina socialdemócrata, y en un plano más operativo se puede destacar como característica básica que la financiación corre a cargo de los fondos del Estado cubiertos con impuestos generales con una tendencia muy progresiva, que son administrados fundamentalmente por los gobiernos centrales y locales. Ciertamente, la presión fiscal es elevada pero la cuantía y la profundidad de la prestación directa de servicios públicos (no únicamente transferencias) es muy alta. Esto se debe a que, además de la financiación y la gestión, también la provisión de servicios es pública. Cabe señalar, también, que la provisión pública de servicios, sobre todo los sociales, es una fuente de creación de ocupación muy importante en estos Estados.

El modelo de Estado institucional vincula la provisión pública de los servicios con la equidad (es decir, descarta la provisión privada de servicios públicos por generar asimetrías sociales), vinculación que hace inviable la apli-

cación de buena parte de las estrategias e instrumentos de la Nueva Gestión Pública.

El segundo gran modelo de régimen de bienestar es el llamado *residual*, que sigue, sobre todo, los Estados Unidos, pero también otros países de tradición anglosajona (como el Reino Unido a partir de las reformas conservadoras durante las dos décadas pasadas). En este caso, la dependencia de la familia no tiene por qué ser elevada ya que este modelo pretende evitar prejuzgar los modos de vida "privados" elegidos por los individuos (en la línea del liberalismo político más ortodoxo). Sin embargo, en la práctica, esta tesis no es tan neutral como se pretende puesto que la no intervención es una decisión política, pero sobre todo, es una elección que perpetúa un *status quo* en que la familia (y, en especial, las mujeres) soporta con frecuencia cargas importantes en la provisión de bienestar. Es decir, en este modelo liberal de base individualista no se parte, en teoría, de un concepto elaborado de familia; pero esto acarrea que no se implemente política alguna de emancipación (desfamiliarización) relevante. En estos Estados es el mercado el que está en la base de la estructura de producción de bienestar y el Estado tiene sólo un papel asistencial menor. La consecuencia de esta articulación es que el parámetro de solidaridad está muy limitado ya que la asistencia pública está focalizada en grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar, y esto le da un tinte de provisión de caridad que estigmatiza a los beneficiarios y genera dualismo social (se habla cada vez más de *insiders* y *outsiders* para referirse, respectivamente, a los individuos para quienes el mercado es una respuesta y para quienes es insuficiente). No existe, por lo tanto, una verdadera estructura estatal de redistribución de riesgos porque se tiene una concepción del individuo que hace que esto se perciba como innecesario ya que es responsabilidad de cada ciudadano procurarse su propio bienestar. Es evidente que, en este modelo, la desmercan-

tilización es prácticamente inexistente.

El modelo de Estado residual encaja a la perfección con la filosofía, las estrategias y las herramientas de la llamada Nueva Gestión Pública; ésta se inspira en los principios conceptuales de este modelo de Estado, y sus estrategias vinculadas al mercado y a la eficacia y eficiencia son elementos esenciales del mismo. La externalización de los servicios públicos (prestación de los mismos a través de agentes privados, con o sin fines de lucro) es una de las estrategias centrales de este enfoque.

El tercer modelo de régimen de bienestar es el *continental europeo* (también denominado conservador). En términos generales se define por ser eminentemente familiarista ya que se fundamenta en hombres con carreras profesionales ininterrumpidas que suelen necesitar una familia que se responsabilice de los menores, los ancianos y los enfermos. Como la unidad básica es un hombre con una carrera profesional regular, entre los 18 y los 65 años de edad, este es un estándar que resulta difícil de alcanzar para una parte importante de las mujeres de los países que siguen este modelo. En lo relativo a la "desmercantilización", este sistema es algo ambiguo. Al existir seguros públicos o sociales puede entenderse que no se confía en el buen funcionamiento de la cobertura a través de seguros privados del mercado, pero la dependencia del trabajo (que ofrece el mercado) es muy alta. El rol del Estado como fuente de producción de bienestar radica en la provisión de seguros públicos (sanidad, pensiones, desempleo y, en menor medida, educación y servicios sociales). Este modelo, de corte cristiano-demócrata depende de las contribuciones de empresarios y trabajadores que condicionan más o menos directamente las prestaciones posteriores. Por tanto, no se basa en impuestos generales para su financiación, sino en impuestos a un sistema diferenciado de seguridad social. Estos fondos generalmente son con-

trolados por un mecanismo institucional tripartito (Gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales). La provisión de servicios en este modelo puede ser tanto pública como privada porque existen diversos engranajes y es muy frecuente el sistema de copago (cierta contraprestación monetaria por la percepción del servicio público). Se trata de un mecanismo que no es igualitario en su estado puro pero que pretende favorecer la equidad. El tipo de solidaridad es corporativo, es decir organizado por grupos de ocupación que constituyen un universo de riesgos particulares. El nivel de corporativismo (grado de uniformidad de los regímenes) es variable entre los diversos Estados y a menudo tiene bases históricas y tradicionales. Por ejemplo en Italia, donde existe una gran segmentación, hay aproximadamente 130 fondos públicos de pensiones diferentes basados en la ocupación, y en Francia se estima que pueden alcanzar los 300.

El modelo de Estado continental europeo o conservador tiene capacidad para absorber una parte de las estrategias de la Nueva Gestión Pública, pero tiene dificultades en su implementación debido a las complejidades corporativas asociadas a este modelo de Estado. Por ejemplo, no se puede externalizar funciones de servicio público que por tradición histórica vienen prestando reconocidas corporaciones de voluntarios de aquilatada trayectoria, ya que las mismas ya están por ello mismo externalizadas; pero existe en su prestación un monopolio y, por tanto, no hay cabida a que opere la libre competencia como mecanismo de mejoramiento de la efectividad y eficiencia.

Finalmente, hay que destacar que dentro del modelo conservador o continental, los países del sur de Europa del área del Mediterráneo (entre ellos España) han configurado un submodelo que posee algunas peculiaridades. En estos países también ha habido una extensión de las pensiones y de

la sanidad a toda la población, y los impuestos o contribuciones se basan en los rendimientos del trabajo.

La administración de estos recursos corresponde al Gobierno central y la provisión de servicios era llevada a cabo, hasta hace pocos años, por instituciones públicas. Otra característica es que hay un nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con las medias europeas, ya que existen administraciones públicas bastante rígidas. Esto se debe a que, al contrario de lo que ocurre con el modelo institucional, aquí están mucho más desarrolladas las transferencias económicas que los servicios públicos. De todos modos, la principal característica de este submodelo *europeo-mediterráneo* reside en el "familiarismo", que es mucho más elevado que en el resto de Estados continentales debido a la tradición y arraigo de la religión católica. Así, las unidades familiares son las que generalmente se utilizan como base para el cálculo de derechos, en lugar de ser el individuo como en Escandinavia. El Estado, en este modelo, viene a ser subsidiario de la institución familiar. Estos países, por ejemplo, han soportado en los últimos años elevadísimos niveles de desempleo sin que las instituciones públicas hayan podido asegurar subsidios para todos los parados. En estas situaciones de crisis, las familias han actuado como pequeñas unidades de redistribución de los recursos y, por este motivo, no ha existido conflicto social. Por esta razón, en la tipología a menudo se justifica el establecimiento de esta cuarta categoría de Estados que se fundamenta en la promoción de valores tradicionales familiares.

Se ha podido apreciar, con la ayuda de estos modelos del Estado de bienestar, la existencia de diferentes tipos de sector público. En el régimen de bienestar institucional, el sector público es el eje del sistema, presta todo tipo de servicios mediante instituciones públicas e interviene directa e indirec-

tamente sobre la economía de mercado. Los países que siguen este modelo tienen elevadísimos porcentajes de gasto público en relación con el PIB y poseen un volumen muy importante de empleados públicos. En el régimen de bienestar residual, el sector público tiene un protagonismo mucho menor, interviene lo menos posible y presta pocos servicios públicos. Los países que siguen este modelo tienen bajos porcentajes de gasto público en relación con el PIB y poseen un volumen reducido de empleados públicos. En el régimen de bienestar conservador o continental, el sector público adopta una posición intermedia, con un elevado protagonismo en algunos servicios y con escaso en otros. Es un sistema donde el peso no reside ni en el Estado ni en el mercado ni en la familia, sino en un punto intermedio (salvo en los países europeos mediterráneos donde la familia tiene un gran peso). Los países que siguen este modelo tienen un gasto público de nivel medio-bajo o medio-alto, según los casos, y unos volúmenes variables de empleados públicos.

Finalmente, se constata que en la actualidad los tres regímenes de bienestar están en una situación de cambio que complica el rol que debe jugar en cada uno de ellos el sector público. El modelo institucional de los países escandinavos, que es el más estático de todos los modelos, va abriendo espacios hacia el mercado acercándose al modelo continental o conservador. El modelo residual busca suavizar su dureza acercándose al submodelo europeo-mediterráneo. En este sentido, la conocida “tercera vía” de Blair, diseñada por **Giddens (1999)**, “descubre” las virtudes del submodelo europeo-mediterráneo de base familiar. Finalmente, este submodelo conservador-mediterráneo va abandonando paulatinamente, por razones de modernidad social, su dependencia de la familia y tiende a adoptar algunos elementos del modelo residual. A todos estos cambios hay que añadir el vigor con el que ha surgido el denominado tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.), que aparece como un complemento a los servicios públicos pero que con el tiempo tiende

a funcionar bajo parámetros similares a los que operan en el mercado. En definitiva, todo está cambiando y es muy difícil precisar los destinos finales de estas transformaciones y, por lo tanto, no es posible definir con claridad el papel que tendrá que jugar en un futuro el sector público en cada escenario.

De todos modos, la mayoría de los países (en especial los de América Latina y los países de la Europa mediterránea) no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y que tienen unos componentes tan tiernos que la aplicación de las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, además de ser absorbidas sin resistencias, suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico.

CAPITULO VII

LOS PROCESOS DE EXTERNALIZACION: EL *OUTSOURCING*

Introducción

Una serie de acontecimientos está marcando el destino del desarrollo económico de la Humanidad, y con ello su desarrollo social, especialmente lo relacionado con el empleo, la educación y la capacitación del recurso humano.

En el ámbito mundial, la informática, la telemática y las telecomunicaciones están catalogadas como áreas de soporte en la actividad de otros sectores, llamados transversales. Sin ellas, la transformación, comercio y servicios no operarían en forma óptima. Estos hechos, entre otros, han promovido la reflexión sobre la mano de obra que se deberá preparar para el futuro. Con el dominio de estos sectores la dinámica de la economía global se perfilará hacia la **terciarización**, **externalización** u ***outsourcing***, exigiendo una fuerza de trabajo con unos perfiles laborales provistos de buenas calificaciones.

Aunque en un principio -bajo otras denominaciones- la externalización se utilizaba con la finalidad de simplificar y reducir los costos operativos de la organización, la concepción y la práctica del método han evolucionado; hoy en día se persiguen otros beneficios, como la productividad técnica y laboral, cercanos a los estándares internacionales (**Gerente, 1995, p. 26**).

La externalización introduce cambios de primer orden en la organiza-

ción de las empresas, y concretamente en aquellas actividades que la misma asume. Tradicionalmente, las empresas electrónicas, por ejemplo, han fabricado incluso sus propios tornillos, algo que hoy en día resulta impensable debido a que los procesos de fabricación son mucho más complejos y, por lo tanto, se hace cuesta arriba planificar toda la producción sin ayuda de terceros.

Así mismo, como todo proceso organizacional, la externalización presenta también sus dificultades, indicando la experiencia que la misma surge con mayor frecuencia cuando se externaliza actividades que implican personal semi o no calificado, bien sea hacia fuera de la empresa o hacia adentro de la misma, a través del mecanismo de la subcontratación de bienes o servicios. Los problemas internos que pueden surgir se refieren al resquebrajamiento de la moral dentro de la organización, provocando perjuicios en la calidad y la productividad del trabajo de manera individual o colectiva.

La competitividad de una empresa o economía en el mercado global va a depender en gran medida de los mecanismos y capacidades de adaptación a los continuos cambios registrados en los mercados y aprovechamiento de la innovación tecnológica. Diversos autores coinciden en que una de las formas para mejorar esta capacidad de adaptación es a través de los procesos de externalización[16] de los servicios, de manera de poder aumentar la competitividad, el crecimiento económico y facilitar la creación de puestos de trabajo (**Ozaki, 2000; Bronstein, 1990**).

Sin embargo, la externalización de los servicios, a través de sus diferentes mecanismos de aplicación, tiene partidarios a favor y en contra, los primeros representados por los medios empresariales, gubernamentales y, en

16 Externalización: Es la situación en la que una empresa entrega a un tercero, el manejo de procesos que antes eran realizados internamente (**GERENTE, 1995**).

una menor proporción, en las doctrinas del derecho del trabajo, apoyados por diversos instrumentos elaborados por economistas que conciben la externalización de los servicios como la panacea milagrosa que finalizará con la hipertrofia legislativa. Los opositores, mayoritariamente están representados por los movimientos sindicales y una amplia base legal en las doctrinas laborales (**Bronstein, 1999**).

El objeto de este capítulo es evaluar los procesos de externalización de funciones y/o servicios de las empresas, con especial atención al caso venezolano, tomando en cuenta los fundamentos teóricos a favor y en contra, con particular énfasis en los aspectos relativos al impacto o efecto sobre los trabajadores.

Se evalúa los antecedentes y desarrollo de los procesos de externalización de funciones y/o procesos de las empresas venezolanas, tanto públicas como privadas, de manera de poder generar el respectivo debate teórico, a tal fin se estudia los casos de las empresas Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) y Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). En el primer caso, se trata de una empresa pública que fue privatizada. En el segundo caso, se analiza específicamente el caso de la externalización de las funciones de informática de la estatal petrolera a un *outsourcer*: la empresa INTESA.

Como resultado de esta investigación se llegó a la conclusión de que la subcontratación debe ser vista tanto desde el punto de vista de la empresa, como de los empleados. Es decir, para las empresas será una formidable herramienta a fin de reducir costos operacionales y de inversión (reducción de mano de obra contratada a tiempo indeterminado, la cual posiblemente no se capacite adecuadamente y al ritmo que la empresa necesite a fin de mantenerse competitiva). Desde el punto de vista de los trabajadores, se puede

encontrar: a) los fijos de la empresa (los cuales pueden estar sobrecargados de trabajo y mal remunerados); b) trasladados de la empresa que contrata a la contratista (pueden verse desmejorados en su relación laboral, por cuanto, para hacer el traslado, por lo general se les despide, se les cancelan sus prestaciones – algunas veces muy generosas a cambio de sus jubilaciones – y les "contrata" en la empresa contratista por tiempo u obra determinada – sin pago de prestaciones sociales u otros beneficios laborales-); c) empleados calificados o no, contratados por la empresa contratista (se asemeja al caso anterior, pero dependerá de si es empleado calificado – tiene mayor poder de negociación – o no calificado).

En cuanto a los casos estudiados, es decir, CANTV y PDVSA (INTESA), se pudo concluir que desde el punto de vista de la empresa, CANTV mejoró tanto en la prestación del servicio telefónico como en su competitividad a fin de ser empresa contratista de servicios para otras empresas (por ejemplo, Banco de Venezuela). Ahora bien, por el contrario, desde el punto de vista de los empleados, los mismos se vieron en desmejora (precarización laboral), debido a que muchos tuvieron que acogerse a pagos de prestaciones sustanciales a cambio de sus jubilaciones, perdiendo así un conglomerado de beneficios laborales (estabilidad, pago de vacaciones y aguinaldos, etc.). Así mismo, los sindicatos objetaron el uso de empresas contratistas pues eran perjudiciales para la empresa, bien sea financiera, de eficiencia, estrategia, etc.

En cuanto a INTESA, supuestamente iba a generar grandes ahorros a PDVSA, así como incrementos en su eficiencia y eficacia organizacional; por el contrario, PDVSA no solamente no ahorró costos, sino que éstos se incrementaron en comparación con haber mantenido la gestión y operación directa de las funciones informáticas con recursos propios. Además, PDVSA

perdió sus más valiosos recursos humanos en esta área.

Conceptos Básicos

Para comenzar, es importante indicar qué es lo que se entiende por externalización, flexibilización, *outsourcing* y subcontratación, con el objeto de no confundir esos términos con la privatización.

Para Arturo Hoyos (**cp. Bronstein, 1990, p. 17**), "la flexibilización laboral consiste en la posibilidad de ofrecer mecanismos jurídicos que permitan que la empresa ajuste su producción, empleo y condiciones de trabajo a las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico". Esta flexibilización posee cuatro vertientes: la flexibilización de los salarios, la flexibilización de la duración del trabajo, la flexibilización de la contratación laboral y la flexibilización de la organización del trabajo (clasificación de puestos). Un aspecto importante que destaca **Bronstein (1990)** es que esta flexibilidad puede presentar precariedad del empleo, aunque indica que en algunos casos no existe tal, dependiendo de las necesidades del trabajador. Un caso citado es el ama de casa que desee obtener unos ingresos extras, quien puede dedicarse a trabajar a destajo en su hogar. La precariedad resulta del hecho de no poseer seguridad social, prestaciones sociales y cualquier otro tipo de beneficio.

Por su parte, **Valero (1999, p. 100)** define la flexibilidad como la "…capacidad que pueden tener las organizaciones productivas para adaptarse o modificar rápidamente la mayoría de sus procedimientos y actividades según lo exijan las condiciones de un entorno que en los últimos años se revela más inestable e imprevisible". Esto ha generado cambios, como las formas de definición de puestos y categorías: tendencias al trabajador polivalente y la labor en equipo, reconsideración del sistema salarial y la estabilidad

laboral, a través de una más alta rotación de personal y temporalidad; todo lo cual ha generado deterioro en la calidad del trabajo y diferentes tipos de incertidumbre para el trabajador.

En cuanto a la subcontratación, **Valero (1999, p. 93)** indica que se la puede definir "…como un acuerdo entre dos partes: una empresa o entidad y trabajadores de modo individual u organizados en grupos o en pequeñas empresas, con el fin de que éstos realicen para la primera un servicio, un proceso o una fase de la producción". En este sentido, concluye que la subcontratación es un tipo de flexibilización.

En tercer lugar, se encuentra la externalización, que es el tema de estudio de la presente investigación. Una definición sintética, pero muy descriptiva, de la externalización la considera como "…la situación en la que la empresa entrega a un tercero el manejo de procesos que antes eran realizados internamente" (**Gerente, 1995**). *Outsourcing* es el término anglosajón cuyo equivalente en idioma español sería "externalización". **Rothery y Robertson (1997)** definen el *outsourcing* como "…la acción de recurrir a una agencia exterior para operar una función que anteriormente se realizaba dentro de una compañía" (**p. 4**).

En resumen, el "*outsourcing*" es la traducción al inglés del término "externalización", el cual es un tipo de "subcontratación", que a su vez es una variante de la "flexibilización" laboral, en donde la responsabilidad ante terceros por la prestación del servicio o bienes es por cuenta del *outsourcer* y no de la empresa que hace el *outsourcing*, denominada por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) como "empresa usuaria" (**Bronstein, 1999**).

Estos conceptos se contraponen al de "privatización", por cuanto en esta última el servicio deja de ser responsabilidad del ente público y pasa a ser

de la empresa privada.

La Externalización de Funciones o Servicios Organizacionales

La tendencia de las últimas dos décadas en la economía ha conducido a una contracción en la demanda interna, a la segmentación de los mercados y de los consumidores en forma polarizada y a la reestructuración del aparato productivo, lo que ha ejercido una fuerte presión sobre la competencia y modificado la gestión estratégica de las empresas (**García y otros, 1995, cp. García y otros, 1999**).

En el mundo actual, las grandes firmas han optado por desmontar las fases de producción en serie para darle paso a sistemas de producción más flexibles, donde las fases del proceso que no dan buenos resultados se descentralizan y se transfieren a unidades fuera de la empresa, las cuales están especializadas en la prestación de servicios.

El fenómeno de la externalización de los procesos productivos se ha incrementado en los últimos años, considerado en algunos casos como una ventaja que permite una mejor y mayor integración de las empresas de menor tamaño y un mejor manejo de sus procesos.

La externalización debe permitir, siguiendo esta línea de pensamiento, una nueva forma de contratación entre las empresas, en la cual los subcontratistas no sean elegidos en función de los costos de pedidos individuales, sino que sean seleccionados cuidadosamente, dependiendo de sus capacidades para colaborar con la empresa líder del proyecto a largo plazo, generándose mecanismos de colaboración mutua mediante la división en grupos de sub-proveedores, con el consiguiente intercambio de información y ayuda. El resultado sería una red cooperativa basada en las relaciones de confianza

recíproca, transparencia y contratos a largo plazo, derivadas de la utilización extensiva de la estrategia de subcontratación (*outsourcing*).

Un requisito que los expertos en la materia suelen asignar al *outsourcing* para que tenga éxito desde la perspectiva de la empresa, es que el mismo debe ser prestado por una empresa "de clase mundial" en el área externalizada (**The Outsourcing Institute, 1996**). Por ejemplo, si se va a externalizar la función organizacional de informática y procesamiento de datos, lo recomendable es recurrir a una corporación de clase mundial en esta área, la cual esté en capacidad, entre otras cosas, de ofrecer a la empresa usuaria los beneficios derivados de la economía de escala, dado que la empresa usuaria, al no dedicarse exclusivamente a actividades de informática y procesamiento de datos, no cuenta con economía de escala en esa área; mientras que la empresa subcontratada, si es de clase mundial, sí debe exhibir economía de escala en esa área. Básicamente, el planteamiento consiste en que cada empresa dentro de un sistema económico se dedique al "núcleo o negocio central" de su actividad ("*core bussiness*"), es decir, una aplicación generalizada del viejo dicho: "zapatero a tus zapatos". El que fabrica lápices, que se dedique a fabricar lápices y le deje la informática a otra empresa que se dedique a la informática como su "*core bussiness*". Y el que se dedique a la informática que le deje el mantenimiento a otra empresa que se dedique al mantenimiento como "*core bussiness*", y así sucesivamente.

No obstante, la externalización no necesariamente se lleva a cabo mediante empresas contratistas de clase mundial, como bien lo señala **Valero (1999, p. 93)** en su definición de la subcontratación, según la cual esta última consiste en: "…un acuerdo entre dos partes: una empresa o entidad y trabajadores de modo individual u organizados en grupo o pequeñas empresas, con el fin de que éstos realicen para la primera servicios, un proceso o una

fase de la producción". Nótese que en esta definición, la externalización se plantea como un acuerdo empresa-trabajadores, y no como un acuerdo empresa-empresa. Por lo tanto, esta forma de externalización (acuerdo empresa-trabajadores) suele conducir a la utilización de diversas prácticas ilegales, cuya finalidad última consiste en evadir la legislación laboral, es decir, cometer el llamado "fraude laboral", bajo la pantalla de la "flexibilización laboral", la cual beneficia a la empresa desde una perspectiva economicista, pero perjudica a los trabajadores debido al fenómeno de la "precarización laboral" (**Bronstein, 1999**).

Valero (1999) estudia las diferentes formas en que se presenta la flexibilización, teniendo en cuenta la visión u objetivos de la empresa. A este respecto, se puede estudiar si se quiere reducir costos o si su fin es el de emprender innovaciones. Para ambos casos, el autor muestra las dos caras de la flexibilización, es decir, consecuencias para la empresa y para los trabajadores.

En el siguiente cuadro, **Valero (1999)** diferencia la subcontratación de acuerdo a ocho variables elementales.

Cuadro 1. ***Formas de Subcontratar***

Variable	Modalidades
Tipo de actividad	Servicios especializados no permanentes, de labores muy calificadas, p.e.: sistemas, contabilidad, diseño, calidad, etc.
	Servicios internos permanentes /*, p.e.: vigilancia, cafeterías, mensajería, aseo, transporte de personal, etc.
	Labores de producción muy relacionadas con la producción o el producto final, p.e.: elaboración de componentes, mantenimiento de equipos de transporte de materia prima, distribución y venta de productos, etc.
	/* Servicios que, en sus primeros períodos, las empresas realizaban con personal de vinculación directa.

Variable	Modalidades
Frecuencia	Ocasional. Permanente. Por temporadas (previsibles o no).
Lugar donde se trabaja	Dentro de la empresa contratante. Fuera de la empresa contratante. - En el espacio del subcontratista. - En el lugar de la instalación o requerimiento del producto.
Contratante del trabajo	Empresa nacional con vínculos de propiedad con el subcontratista. Empresa nacional sin vínculos de propiedad con el subcontratista. Empresa extranjera con modalidad de *maquila*.
Calificación del trabajo	No calificado, p.e.: labores simples de empaque, acarreo, clasificación y otras de apoyo a la producción. Calificación específica, realizada con equipo que se posee o recibe en préstamo, p.e.: labores exclusivas de fabricación de calzado, prendas de vestir, productos plásticos. Calificación universal, trabajo de oficios, p.e.: soldadura, torno, pintura.
Ejecutor del trabajo	Individuos (trabajadores independientes). Microempresas (familias o pequeños talleres). Empresas (distintos tamaños).
Impacto sobre el empleo	Desplazar directamente el trabajo estable (se aplica a actividades antes realizadas por trabajadores con vinculación directa, los cuales se despiden o se convierten en subcontratistas). Desplaza indirectamente el trabajo estable (se aplica sólo a nuevas labores o líneas de producción de la empresa).
Impacto sobre la calidad del trabajo	Trabajo precario (mala remuneración, inestabilidad e incertidumbre). Trabajo no precario (en donde los ingresos mejoran según especialización, calificación, capacidad empresarial y de negociación del trabajador).

Fuente: Valero E. (1999), p. 95.

Es necesario señalar que existen múltiples formas de encadenamiento o articulación que se pueden presentar entre las empresas, que hacen que este planteamiento no sea tan evidente en la realidad productiva. Además, Valero presume que el impacto sobre el empleo siempre será negativo (desplazamiento directo o indirecto del trabajo estable), lo cual no es cierto en el

caso de acuerdos empresa-empresa, donde el *outsourcer* es una empresa de clase mundial o una organización bien establecida y de trayectoria reconocida en su área de actividad. Más adelante en este estudio se verá que, por ejemplo, la empresa INTESA (*outsourcer*), contratada por PDVSA (empresa usuaria) para externalizar su función de informática y procesamiento de datos, no precarizó las condiciones de los trabajadores, pues se trataba de una empresa bien establecida y de elevado capital.

Las empresas, que solían estar protegidas por las fronteras y las instituciones nacionales, deben hacer frente ahora a fuertes tensiones competitivas como consecuencia del fenómeno económico de la mundialización y la innovación tecnológica (**OIT, 1997, cp. Ozaki , 2000**).

La competitividad de una empresa o economía en el mercado global depende en gran medida de su capacidad de adaptación a los continuos cambios que registran los mercados y al aprovechamiento de la tecnología de punta. Existe un alto consenso a nivel mundial de que para mejorar esta capacidad el mercado laboral tiene que ser más flexible, habida cuenta de que el aumento de la competitividad y el consiguiente crecimiento económico facilitan la creación de puestos de trabajo, aunque no de manera automática y, lo que es peor, conforme avanza el cambio técnico, las empresas se automatizan y requieren cada vez de una menor cantidad de trabajadores. Los empleadores y muchos dirigentes consideran que el establecimiento de mercados de trabajo flexibles constituye la clave para resolver los persistentes niveles de elevado desempleo en muchas partes del mundo; en consecuencia, se están introduciendo cambios en los mercados laborales de todo el mundo a ritmo acelerado con miras a aumentar la flexibilidad (**Ozaki, 2000**). Claro está que el argumento dado por los empleadores y por aquellos dirigentes que se pliegan a sus intereses, es tendencioso, dado que la flexibili-

zación laboral permite que una mayor cantidad de personas trabajen, pero en peores condiciones de trabajo. En otras palabras: en lugar de tener 1 trabajador bien empleado y 1 trabajador desempleado, se tendrá 2 trabajadores mal empleados. Ambas situaciones, en términos netos, son equivalentes; lo que ocurre es que en la segunda se produce, ciertamente, una mejor redistribución de los puestos de trabajo disponibles en la economía y, en tal sentido, conduce a un resultado más equitativo. No obstante, en términos absolutos, la flexibilización laboral no conduce a un mejoramiento generalizado de las condiciones de empleo, sino en el mejor de los casos a una redistribución más equitativa de la capacidad de empleo disponible en la economía.

La exigencia de flexibilidad, sobre todo si se desarrolla de conformidad con una línea de pensamiento neoliberal, tal como ha ocurrido en algunos países, tiende a romper los esquemas sobre los cuales había venido solidificándose la acción sindical en décadas pasadas para lograr la continua expansión de la tutela prestada a los trabajadores, sin que ello se plantease en función de los problemas específicos de productividad y de gerencia (**Hernández y Ritchter, 2002**).

Es evidente que ceñirse al criterio exclusivo de la productividad y la competitividad, es decir, a la maximización del rendimiento económico de la empresa, conducirá, habida cuenta del avance del cambio técnico, a una situación de máximo rendimiento económico y mínimo empleo, debido a la automatización. Frente a ese escenario, por demás nada improbable, es indudable que la sociedad tendría que plantearse la adopción de un nuevo paradigma para la redistribución de la riqueza distinto del paradigma capitalista. De otra manera, la alternativa consiste en revalorizar en el momento presente el empleo por sobre el rendimiento económico, lo cual implica la adopción de una política empresarial que deliberadamente sacrifique productividad y

competitividad en favor de un mayor nivel de empleo. Este último escenario es quizás tanto o más improbable que el anterior, pues, en cualquiera de los casos expuestos, la viabilidad misma del pacto social depende de un cambio en la concepción del paradigma estrictamente capitalista hacia nociones de índole colectivista en mayor o menor medida.

Las afirmaciones anteriores llevan de la mano el debate sobre si la desregulación genera empleo y, en caso de generarlo, qué tipo de empleo se genera. Se va a entender por desregulación el proceso sistemático de derogación o reforma, de facto o de derecho, de normas laborales que son consideradas por parte de los empleadores, públicos o privados, como obstáculo para la inversión y el desarrollo adecuado de mecanismos de externalización de servicios.

Flexibilización Laboral y Desregulación

El Derecho del Trabajo cumple ante todo una función reguladora de la relación laboral entre patronos y trabajadores. Es por ello que cuando se habla de mayor o menor flexibilización se hace referencia a la mayor o menor desregularización del sistema laboral.

Para **Galin (1991)** otra de las manifestaciones generada por la utilización de subcontratistas (dentro de la flexibilización del trabajo) es el trabajo precario. La precarización del trabajo viene dada por cuanto el trabajador pierde ventajas con respecto a los trabajadores fijos, es decir, no disfrutan de vacaciones, prestaciones sociales, seguros, permanencia en el cargo o en la empresa, etc. La subcontratación ofrece, por otra parte, un inconveniente para el personal de la empresa principal: puede substraer por tiempo indefinido una parcela importante del empleo global que genera la operación de una empresa, con el consiguiente debilitamiento de la acción sindical y de su

poder de negociación. Si, como consecuencia de una operación de *outsourcing*, la empresa usuaria desincorpora de su nómina, digamos, a la mitad de sus trabajadores, es indudable que esto sería un golpe mortal contra el sindicato de esa empresa, que le restaría un enorme poder de negociación.

Para **Iranzo (1997)**, la razón para que exista la subcontratación es básicamente "la disminución de los costos pasivos que significarían las prestaciones sociales de esos trabajadores". Igualmente destaca que "esa política se corresponde con la tendencia que opera a nivel internacional de tercerizar actividades para disminuir los costos fijos y optimizar la flexibilidad de la empresa" (**p. 237**). Esto último, en principio, no sería nocivo. Lo verdaderamente nocivo y, lamentablemente, se trata de un fenómeno evolutivo del paradigma capitalista, es la disminución de la capacidad de empleo de las empresas aparejada adicionalmente de la precarización de las condiciones laborales de los ex trabajadores y, al debilitarse la acción sindical, también de los que continúan siendo trabajadores de la empresa.

Las afirmaciones anteriores llevan de la mano el debate sobre si la desregulación genera empleo y, en caso de generarlo, qué tipo de empleo se genera, teniendo en cuenta que estas flexibilizaciones se realizan a fin de evitar cargas demasiado onerosas para la empresa en detrimento del empleado.

Un problema asociado, a este respecto, es que las comparaciones internacionales sobre niveles de empleo en la industria y los servicios pueden estar distorsionadas. El nivel de subcontratación influye, en gran medida, sobre el nivel relativo de empleo en la industria y los servicios. Por tanto, las diferencias en el empleo de los servicios no reflejan, por defecto, diferencias estructurales en la economía, sino que pueden deberse también a diferencias en la ubicación de los trabajos.

Una discusión más general de los efectos de la subcontratación sobre el empleo es difícil, porque la información estadística disponible no permite establecer una relación directa entre la subcontratación y el crecimiento del empleo en los servicios empresariales. En principio, se puede sostener que la subcontratación está sustituyendo simplemente el empleo interno por el empleo externo, lo cual, desde la perspectiva de la economía y la sociedad en su conjunto, es un proceso de costo-beneficio neutro, pues el costo para un grupo de trabajadores se compensa contra el beneficio de otro grupo de trabajadores. El resultado neto para la economía y la sociedad es neutro. Esto, cuando menos, en teoría; pues, si se consideran las variables de precarización laboral de los empleados externos, más el debilitamiento de la acción sindical de los empleados que quedan internos, entonces el balance neto socio-económico bien podría ser negativo. Claro está que a ese último resultado habrían también que añadirse los beneficios económicos derivados de una mayor productividad y competitividad de la empresa usuaria y, dependiendo del éxito comercial que se derive directa o indirectamente de la estrategia de *ourtsourcing*, ello podría generar fuentes de empleo indirectas en los sectores relacionados y de apoyo de la empresa usuaria, al igual que incrementar la riqueza absoluta de la sociedad. Es por ello que la respuesta a la pregunta de si el *outsourcing* es o no beneficioso no es simple y debe calcularse para cada caso en particular, sobre todo si se trata de organizaciones del sector público que decidan recurrir a la externalización como estrategia de optimización del rendimiento organizacional. Este último caso es particularmente complejo, dado que incluso la pérdida de puestos de trabajo en el sector público como consecuencia del *outsourcing* bien podría constituir en realidad un beneficio para la sociedad y no un costo. Al respecto, cabe citar a **Iranzo y Penso (1996, cp. Iranzo y Richter, 1999)**:

…los sindicatos están obligados a enfrentar el hecho de que exis-

> te, como resultado del clientelismo, exceso de personal en casi todas las instancias tanto del poder central como del descentralizado, lo que compromete su gestión, tanto frente a los trabajadores que aspiran mantener sus puestos de trabajo, como frente al país que reclama la reducción de la excesiva burocracia (**p. 147**).

Quizás por ello **Van der Dijs (1999)** afirma que "la reducción del tamaño del Estado está asociada a la disminución de sus funciones y al aumento de la eficiencia –para lo cual la descentralización puede ser un elemento propiciador-, y a los procesos privatizadores, entendidos como la transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil" (**p. 196**).

Pero en el sector público los riesgos del *outsourcing* son todavía más complejos, en donde no solamente la disminución del empleo puede interpretarse como un beneficio más que como un costo, lo cual resulta una paradoja, sino que además inciden otros factores que no están presentes en el caso del *outsourcing* empresarial. Entran en juego factores relacionados con la redistribución de la riqueza y el poder societal, así como distintas repercusiones de índole política. Al respecto, cabe citar a **Van der Dijs (1999)**, quien afirma:

> …no se debe pasar por alto el hecho de que se trata de una transferencia de riqueza y poder de lo público a lo privado, lo que no se realiza sobre una estructura vacía que, según las características particulares de cada país, beneficiará a algunos y perjudicará a otros, razón por la cual existirá una distancia entre las justificaciones teóricas y la práctica de la privatización. Estos razonamientos permiten deducir que mientras más oligopolizada está la estructura económica y de poder, mayor probabilidad existe de que la privatización signifique un fortalecimiento de esos sectores (**pp. 203-204**).

Dentro de la bibliografía consultada se puede apreciar que algunos están a favor de la subcontratación (como mecanismo de flexibilización de la relación laboral), por cuanto la misma permite reducir costos y aumentar ga-

nancias, y otros, por el contrario, están en contra, debido a la precarización y pérdida de derechos de los trabajadores.

Si se acepta que la subcontratación está asociada con ganancias positivas de productividad, se puede mencionar al menos tres posibles efectos. Primero, la mayor productividad de un servicio subcontratado conduciría, si hay una demanda inelástica para este servicio, a pérdidas de puestos de trabajo debidas a la especialización. Segundo, desde la perspectiva del sector industrial, la subcontratación ofrecería a las empresas del sector la oportunidad de concentrarse en actividades nucleares, donde tienen las mayores ventajas competitivas y pueden obtener las mayores tasas de retorno. Este aumento de productividad podría traducirse en aumento de empleo o de cambio tecnológico. Tercero, desde la perspectiva del sector servicios, las ganancias de productividad reforzarían también la competitividad y, por tanto, las posibilidades de creación de empleo derivadas de una mayor demanda por parte del sector industrial. El efecto total sobre el empleo dependería, desde luego, de si la creación de empleo producida por la mayor demanda sobrepasa a la pérdida de puestos de trabajo debida a la especialización (el *outsourcer* es un especialista o experto en la actividad subcontratada y, por tanto, puede hacer el trabajo requerido con una menor cantidad de empleados que la empresa usuaria).

Otro punto mencionado por **Romero (2003)** es que la creación de empleo depende, en gran medida, de la forma en que se producen los servicios entre las empresas involucradas. Para este autor, cuanto mayor sea el nivel de conocimientos y mayor el elemento de "co-producción" entre el proveedor de servicios empresariales (*outsourcer*) y la empresa usuaria, mayor será el potencial de creación de empleo. Este razonamiento es el fundamento de la llamada “economía basada en el conocimiento”. En las economías modernas

desarrolladas, el equilibrio entre conocimiento e infraestructura física se ha desplazado tanto hacia el conocimiento, que éste se ha convertido quizás en el factor más importante para determinar el crecimiento económico (capital intelectual vs. capital físico).

El potencial de empleo en los servicios empresariales implica también cambios sustanciales en la estructura ocupacional y de cualificaciones del sector empresarial. Para **Romero (2003)** se puede esperar ciertas tendencias generales que afectarán en gran medida al trabajo y la ocupación en las industrias de servicios. Ello incluye la necesidad de que el personal tenga capacidad de respuesta para los clientes, sea capaz de adaptarse y de ofrecer nuevos servicios, así como de adquirir nuevos conocimientos rápidamente; e igualmente la necesidad de enseñanza permanente, expansión de oportunidades en los servicios, etc.

En cuanto a la existencia de tensión entre los sistemas normativos característicos de los países latinoamericanos y la dinámica de las relaciones laborales, se puede mencionar que las constituciones consagran principios y derechos que sirven de referencia a la legislación específica, a veces con un significativo grado de detalle. No obstante este carácter programático, la interpretación de los textos constitucionales no está libre de controversia, y los derechos de agremiación y huelga, por ejemplo, terminan en muchos casos fuertemente restringidos por la legislación cuando de los servicios públicos se trata.

Las normas que rigen las relaciones laborales tienden, en general, a producir avances en la profesionalización de la función pública, tanto bajo la impronta del unilateralismo, como de la negociación y la concertación. En otros casos, se progresa hacia una mayor flexibilidad en las condiciones de empleo, incluso independientemente del estatus alcanzado por la negocia-

ción colectiva y aun cuando la misma no exista en el sector público. Lo singular es la presencia simultánea de ambas orientaciones, incluso en el mismo espacio administrativo, particularmente en la Administración Central. Ello podría explicarse por la “flexibilización de la flexibilidad”, atendiendo a que las formas de vinculación contractual no son novedosas en la Administración Pública, aunque tradicionalmente tenían lugar de manera más excepcional como mecanismo de colaboración con los equipos estables de funcionarios, y en otros casos se mimetizaban con la estructura burocrática. Las características de esta modalidad de empleo y las normas que la regulan, en general, hacen más discrecional el procedimiento de designación y de fijación de salarios, y el incremento de estas contrataciones termina configurando una modalidad paralela al servicio civil estable. Cabe resaltar otro aspecto de la flexibilidad, en el cual ésta no resulta de la desregulación, o de la precarización de las condiciones de empleo o ni siquiera constituye una modalidad de contratación alternativa, sino que tiene lugar en el marco de sistemas estatutarios en los que la estabilidad y los derechos se disminuyen en aras de otros valores imperantes en el mercado de trabajo y en la economía.

En resumen, si la empresa desea reducir los costos laborales, entonces tratará de reducir los componentes de las remuneraciones o prestaciones; aumentar el tiempo de trabajo; introducir el empleo temporal o de tiempo parcial; trasladar los centros de producción a áreas de menor regulación y salarios más bajos; y/o subcontratar. En este último punto, es importante diferenciar la concepción para la subcontratación, es decir, si se hace a fin de proveerse de personal calificado o no, o simplemente para salir de una crisis.

Para el primer supuesto, es decir, la subcontratación de personal calificado, tendrá como consecuencia para ellos el tener mejores oportunidades de empleo, autonomía y mayor margen de decisión sobre los términos de su

contratación. Así mismo, se verán afectados por la alta variabilidad o rotación de trabajos, empresas y lugares. Igualmente, dependerán de la supervisión del contratante, o sea, no serán autosuficientes y su calidad y producción dependerá del contratante.

En cuanto a la subcontratación de personal no calificado, **Valero (1999)** indica que los mismos tendrán posiciones débiles de negociación con impactos desfavorables, es decir, poseerán períodos de poca o nula actividad, alternados con intensas y prolongadas jornadas de trabajo. Igualmente, presentarán bajo nivel de ingresos, inestabilidad laboral e incertidumbre sobre condiciones de trabajo en general; aunado al hecho de la carencia de seguridad social, elevada rotación y temporalidad y ausencia de sindicatos u otras asociaciones.

En el segundo supuesto, la concepción de la subcontratación para empresas en crisis, las cuales poseen como característica que son empresas grandes y antiguas con estructura vertical y fordista, las mismas deben aplicar procesos de reorganización y estrategias flexibilizadoras, entendidas como reducciones de costos. En este sentido, se aprecia que, por lo general, estas empresas convierten en trabajadores independientes a antiguos empleados que se desea desvincular de la nómina y abandonan el esquema de gran empresa centralizada integrada y autosuficiente que controla y ejecuta por sí misma todas las actividades relacionadas con la producción. En cuanto a las consecuencias para los trabajadores de estas directrices, se pueden sintetizar en dos: a) efectos sobre las organizaciones sindicales, en las cuales se apreciará una reducción del número de afiliados y disminuirá la capacidad de parálisis completa en caso de cese de actividades; y b) la precarización del trabajo para los subcontratados con respecto a sus anteriores beneficios económicos y sociales.

No obstante, no todo proceso de subcontratación, incluso los llevados a cabo por empresas de estructura vertical y fondista, conduce necesariamente a cualquiera de esos dos escenarios. **García, Mertens y Wilde (1999)** exponen el caso de una de las principales empresas aseguradoras de México, en la cual

> A pesar de la decisión de la empresa de adelgazar su estructura de personal, el resultado no es necesariamente el desempleo de los trabajadores, siempre y cuando empresa y sindicato estén dispuestos a invertir recursos para conservar la inversión en capital humano y así propiciar una práctica y un clima laboral que contribuya al fortalecimiento de la estrategia de productividad de la empresa, involucrando incluso a los proveedores. En este caso se ha visto que un número significativo de ellos se acogió al programa de jubilación anticipada, a la reubicación por medio del programa de reserva de personal, a la formación de una microempresa y sólo como última opción a la aceptación de la indemnización por despido. Puede resultar viable la formación de una microempresa, cuando este proceso cuenta con el apoyo, asesoría y respaldo de una empresa establecida, así como con el apoyo de la organización sindical de la misma. En estas circunstancias, los 'extrabajadores' tienen la ventaja de conocer a fondo las demandas específicas de su cliente 'natural', que es la organización de donde ellos proceden (…) Ante la tendencia de la subcontratación, el caso mostró que el movimiento sindical no sólo puede intervenir, sino también contribuir a crear condiciones más propicias para que los efectos sobre los trabajadores no sean necesariamente negativos (**p. 53**).

Otro punto importante a destacar es que los trabajadores subcontratados a través de empresas contratistas, las cuales funcionan enclavadas dentro de la organización, no son supervisados ni casi conocidos por los miembros fijos de la empresa que contrata, sino que dependen directamente de la gerencia de cada planta (**Iranzo, 1997**). Este último factor genera consecuencias indudables en el "clima organizacional" de la empresa usuaria, el cual puede verse afectado negativamente, trayendo como consecuencia una disminución de la moral de los trabajadores que permanecen fijos en la em-

presa y, por ende, una disminución de la productividad y la competitividad. Este factor hay que tomarlo muy en cuenta a la hora de plantear la ecuación de costos y beneficios del *outsourcing*. Al respecto, **García, Mertens y Wilde (1999)**, comentando el caso de una empresa mexicana de reparación de equipos en aceración y de ganchos del transportador de rollos de laminación, brazos portaelectrodo de hornos eléctricos, lanzas de oxígeno y beas, llegaron a la siguiente conclusión:

> La relación entre empresa principal y subcontratista genera nuevas vulnerabilidades entre las que destacan: a) los diferentes ritmos de modernización y/o prácticas de gestión; b) el surgimiento en una misma empresa de trabajadores considerados como de 'primera categoría' y de 'segunda' (de los subcontratistas); c) un clima laboral más complejo que dificulta el consenso y el control por parte de la empresa principal, al aumentar el número de interlocutores (**pp. 66-67**).

La subcontratación tiene efectos en el clima organizacional, de donde se desprenden factores potenciales de costo o beneficio, que también es preciso considerar conjuntamente con los factores de disminución del nivel de empleos y la precarización de las condiciones laborales, ya discutidos.

Externalización (O*utsourcing*) en la Administración Pública

En el caso específico de la Administración Pública, puede mencionarse algunos antecedentes de aplicación del *outsourcing* y críticas a este mecanismo. **Looff (1996)** reporta algunos casos de estudio de *outsourcing* en organizaciones del sector público en Australia, los cuales indican que en dicho sector los sistemas de información pueden ser críticos, complejos y volátiles, debido a la naturaleza política de la toma de decisiones. Esto hace al *outsourcing* de los sistemas de información en esas organizaciones menos atractivo para los *outsourcers* e impide a las organizaciones del sector públi-

co capitalizar los beneficios potenciales del *outsourcing*.

De acuerdo con la **Izquierda Unida (1997)**, en España se ha generalizado el recurso a las privatizaciones, entendiendo por ellas no sólo la venta de todo o parte de la propiedad de empresas de capital público, sino además "la subcontratación: mediante concesión de toda, o externalización de parte, de la actividad de servicio público", así como la "introducción de la lógica mercantil en la gestión pública.

Algunos actores, según se expuso anteriormente, afirman que el *outsourcing* es una estrategia neoliberal de privatización que tiende a favorecer la concentración del capital en la sociedad y la aleja cada vez más de su imperiosa necesidad de democratización económica. Sin duda, un argumento lógico y quizás cierto. Pero, en la otra cara de la moneda, existen elementos de juicio que permiten conceptuar al *outsourcing* como un mecanismo diferente de la privatización que, si se utiliza en combinación, por ejemplo, con formas de asociacionismo cooperativo, enmarcadas dentro del concepto de democracia participativa y protagónica, le podrían tal vez convertir potencialmente en una poderosa herramienta justamente de democratización de la gestión pública y redistribución de los beneficios económicos al conjunto de la sociedad.

Gestión Privada de los Servicios Públicos

Pese a la opinión muy difundida de que tradicionalmente el Estado ha proporcionado los grandes servicios de infraestructura, con escasa o ninguna participación del sector privado, existen de hecho numerosos casos que dan cuenta de la función histórica desempeñada por las empresas privadas en el sector de los servicios públicos (**Guislain, 1997**). En Francia, en donde la técnica de concesión de licencias para el abastecimiento de agua era una

práctica corriente en el siglo XIX, la *Compagnie Générale des Eaux* se creó en 1853, seguida por la *Société Lyonnaise des Eaux* en 1888. Asimismo, en el siglo XIX se otorgaron concesiones privadas para el abastecimiento de agua en muchas ciudades europeas, entre otras, Berlín en 1856 y Barcelona en 1867 (la *Sociedad General de Aguas de Barcelona* se creó en Liege en 1867, y en 1991 un grupo de empresarios catalanes la compró a *Lyonnaise des Eaux*). En Marruecos, el sistema de distribución del agua fue desarrollado por la empresa privada en torno a 1914, aunque después de la independencia del país, no se renovaron las concesiones que se habían otorgado a los empresarios franceses. Sin embargo, una empresa privada seguía hasta hace poco suministrando a Casablanca una gran proporción del volumen de abastecimiento de agua gracias a una concesión otorgada en 1949 por un período de 50 años.

Ejemplos similares pueden encontrarse en los sectores del gas y de la electricidad. Según expone **Guislain (1997)**, en 1818, la ciudad de Bruselas otorgó una concesión a una empresa privada para construir el primer sistema de alumbrado público a gas en Europa continental. La invención del generador y de la bombilla así como la introducción de la corriente alterna a finales del decenio de 1880, contribuyeron a la expansión de concesiones para el alumbrado público, tranvías y troles y distribución de la energía eléctrica, tanto en Europa como en los Estados Unidos. En varios países, algunas empresas privadas de tranvías que habían adoptado la energía eléctrica en el decenio de 1880, aprovecharon las redes existentes para licitar por las concesiones de alumbrado y más tarde por las de distribución de energía eléctrica, y de esta forma se convirtieron en las precursoras de la industria de la energía eléctrica.

En muchos países, entre otros, en Argentina, Brasil, Filipinas, Indone-

sia, Tailandia y Venezuela, las empresas eléctricas establecidas en el siglo XIX eran en un principio de propiedad privada y en muchos casos continúan siéndolo en buena parte. Después de la Segunda Guerra Mundial hubo, sin embargo, una amplia nacionalización y/o municipalización de servicios públicos de propiedad privada con el rápido crecimiento de las naciones de reciente independencia y para satisfacer las expectativas de servicios universales eficaces a precios razonables.

Más tarde, en los decenios de 1980 y 1990, se promovió la privatización como un instrumento de la política fiscal que da lugar a una disminución del papel del Estado y al otorgamiento de concesiones a largo plazo por las autoridades públicas a empresas privadas y, cada vez más, a empresas multinacionales. En Argentina y en el Reino Unido, por mencionar sólo dos casos bien documentados, los acontecimientos han dado un giro en redondo para volver al punto de partida: las empresas eléctricas que en un principio eran de propiedad privada y que posteriormente fueron nacionalizadas han vuelto a pasar a manos del sector privado (**Guislain, 1997**).

Estas tendencias han coincidido con el reconocimiento de importantes necesidades de inversión en estos sectores por razones diversas: deterioro de las viejas redes, demanda de normas ambientales y sociales más elevadas, incremento de la demanda de energía como resultado del crecimiento económico y la infraestructura requerida por las economías en desarrollo para satisfacer las necesidades sociales y comerciales. Además, las agrupaciones económicas regionales tales como la UE o el MERCOSUR y los avances tecnológicos, hicieron factible y deseable el desarrollo de la energía como un producto internacional comerciable.

Tras esta reseña histórica, es de notar que durante la última década, a raíz de la globalización y de la apertura económica, la privatización se ha

acelerado y expandido en todo el mundo a un ritmo que no puede calificarse sino de extraordinario. Sin embargo, el sector público sigue siendo un actor fundamental y existen muchos ejemplos de reestructuración en el seno de las empresas de servicios públicos.

Más de 100 países en todos los continentes han emprendido en los últimos años proyectos para privatizar o reestructurar sus empresas estatales, entre ellos, Argentina, Chile y México en América Latina; Filipinas, Malasia y Pakistán en Asia; Francia y el Reino Unido en Europa occidental y los países en transición de Europa Central y Oriental; así como Côte d'Ivoire, Nigeria y Togo en Africa. Algunos países industrializados, entre otros, Nueva Zelanda y el Reino Unido y varios países en desarrollo, tales como Argentina y México, han emprendido programas de privatización radicales y ambiciosos, tanto por su magnitud como por su alcance.

El proceso ha afectado a todos los sectores económicos, y prácticamente todas las grandes transacciones de los últimos años se han producido en los llamados sectores “estratégicos”, en particular en el sector de los servicios públicos; los monopolios nacionales y locales se disuelven en unidades más pequeñas, se introduce la competencia en la generación y suministro de energía, se establecen sistemas de intercambio de electricidad, las grandes compañías de gas y de petróleo se expanden para incluir servicios de energía y las empresas que ofrecen servicios múltiples permiten a los consumidores pagar una sola factura a una única empresa por una amplia gama de servicios que abarcan la electricidad, el gas, el agua y las telecomunicacio-nes. Así, el servicio de abastecimiento de agua en Newcastle, Reino Unido, lo suministra una filial del mismo grupo que gestiona el abastecimiento de agua y los servicios de alcantarillado de Buenos Aires, la *Lyonnaise des Eaux*, compañía francesa que es también la principal empresa constructora de ca-

rreteras en la República Checa, mientras que el suministro de agua en Gdansk, Polonia, y el suministro de agua y de electricidad en Côte d'Ivoire los proporciona la misma empresa constructora francesa, *Bouygues*, que también participó en la financiación de la película El Piano, premiada con un Oscar (**PSPRU, 1996**).

A fines del decenio de 1980, las ventas de empresas estatales en todo el mundo, desde los servicios de suministro de electricidad y ferrocarriles hasta los centros de enseñanza y prisiones, habían ascendido a un monto total de aproximadamente 185.000 millones de dólares. La mayor venta única tuvo lugar en el Reino Unido, en donde se pagaron más de 10.000 millones de dólares por 12 compañías eléctricas regionales (**PSPRU, 1996**). Muchos otros países adoptaron políticas similares, a veces simplemente por principios políticos y económicos o bien para obtener ingresos o para cumplir los requisitos impuestos por los programas de ajuste estructural, mientras que varios países en transición en Europa Central y Oriental han abrazado la filosofía de la privatización como medio para lograr el cambio sistémico.

Sin embargo, si bien la reestructuración y privatización de los servicios públicos se ha convertido ahora en una de las principales prioridades para muchos países, estas tendencias, que a menudo van unidas a la "internacionalización" o, en este contexto, a la transferencia de competencias, no se producen de forma aislada, ni tampoco es algo que los gobiernos deseen necesariamente que ocurra, sino que más bien es el resultado de la tendencia mundial hacia el desmantelamiento de los monopolios, las reducciones de los gastos públicos, la desreglamentación y la liberalización de los mercados, en particular por el impulso dado por el Banco Mundial, por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y por la Unión Europea.

La mejora de la infraestructura existente y de la prestación de servicios

en el sector de los servicios públicos es esencial para el rendimiento de las empresas y para la mejora de los niveles de vida, de ahí la importancia que se atribuye actualmente al aumento de la eficacia y al servicio universal. Sin embargo, la mera magnitud de la revolución de la privatización plantea enormes dificultades a los gobiernos, especialmente en los países en desarrollo y en las economías en transición, que tienen poca experiencia en tratar con empresas internacionales privadas activas en el sector de los servicios públicos o los problemas que plantea la conciliación de una garantía de acceso universal con el control de normas aceptables de seguridad, calidad y prestación de servicios.

Actualmente, la privatización y la reestructuración se consideran de forma generalizada como importantes instrumentos de la política gubernamental para crear condiciones propicias que favorezcan el crecimiento económico y para redefinir la función del Estado. Asimismo, son procesos que entrañan importantes consecuencias sociales y laborales.

Un importante volumen de material bibliográfico ya ha documentado muchas de las principales características de los procesos de privatización y reestructuración (ver Figura 4) que han ido aparejados a los programas de ajuste estructural introducidos desde el decenio de 1980 (**Asia Productivity Organization, 1996; Ramnarayan y Pandey, 1997**).

En lo que atañe a los servicios públicos, existe una gran diversidad de modalidades de privatización y reestructuración, que van desde una retirada mínima a una retirada total del Estado. Por otra parte, a menudo la reestructuración precede a la privatización, pues su objetivo es hacer que las empresas sean más atractivas para los posibles compradores u operadores. Por un lado, el Estado conserva la propiedad y la explotación del servicio, y opta por la reestructuración introduciendo modificaciones en la estructura, la organización del trabajo y la estrategia de los recursos humanos, que a menudo

adopta de los modelos de gestión y de organización de la empresa privada. Muchos municipios de los Estados Unidos y del Canadá se han inclinado por esta opción para el abastecimiento del agua, aunque es menos corriente en el caso de la electricidad y todavía menos en el caso del gas. En lo que respecta a las distintas fases de la industria, en general el sector privado parece estar menos presente en la fase de distribución que en la de producción y transmisión.

En el caso de retiro mínimo del Estado, existen muchos ejemplos de **privatización de la gestión**, mediante la transformación de las empresas públicas en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades y la comercialización, así como una fuerte descentralización a nivel provincial y local. No obstante, es indispensable cerciorarse de que estos niveles tienen realmente la capacidad para explotar, mantener y desarrollar las redes de servicios públicos, y de que lo pueden llevar a cabo de forma más eficaz que los organismos centralizados.

Otros sistemas prevén la **contratación externa de todas o algunas de las actividades**, en virtud de los cuales los gobiernos conservan por ejemplo atribuciones en la gestión de la empresa, mientras que los contratos y concesiones confieren a los promotores privados **la plena responsabilidad de la gestión y de la inversión**. La privatización de la financiación, mediante los sistemas CPOT (construcción - propiedad - operación - transparencia) y CPO (construcción - propiedad - operación) y variantes de los mismos, constituyen quizás las opciones que más rápidamente se están extendiendo en la actualidad en el ámbito de los servicios públicos.

En último lugar en la gama de posibilidades existe la transferencia parcial o total de la propiedad, mediante la venta parcial o total de acciones al sector privado nacional o a empresas internacionales públicas o privadas (ver Figura 4).

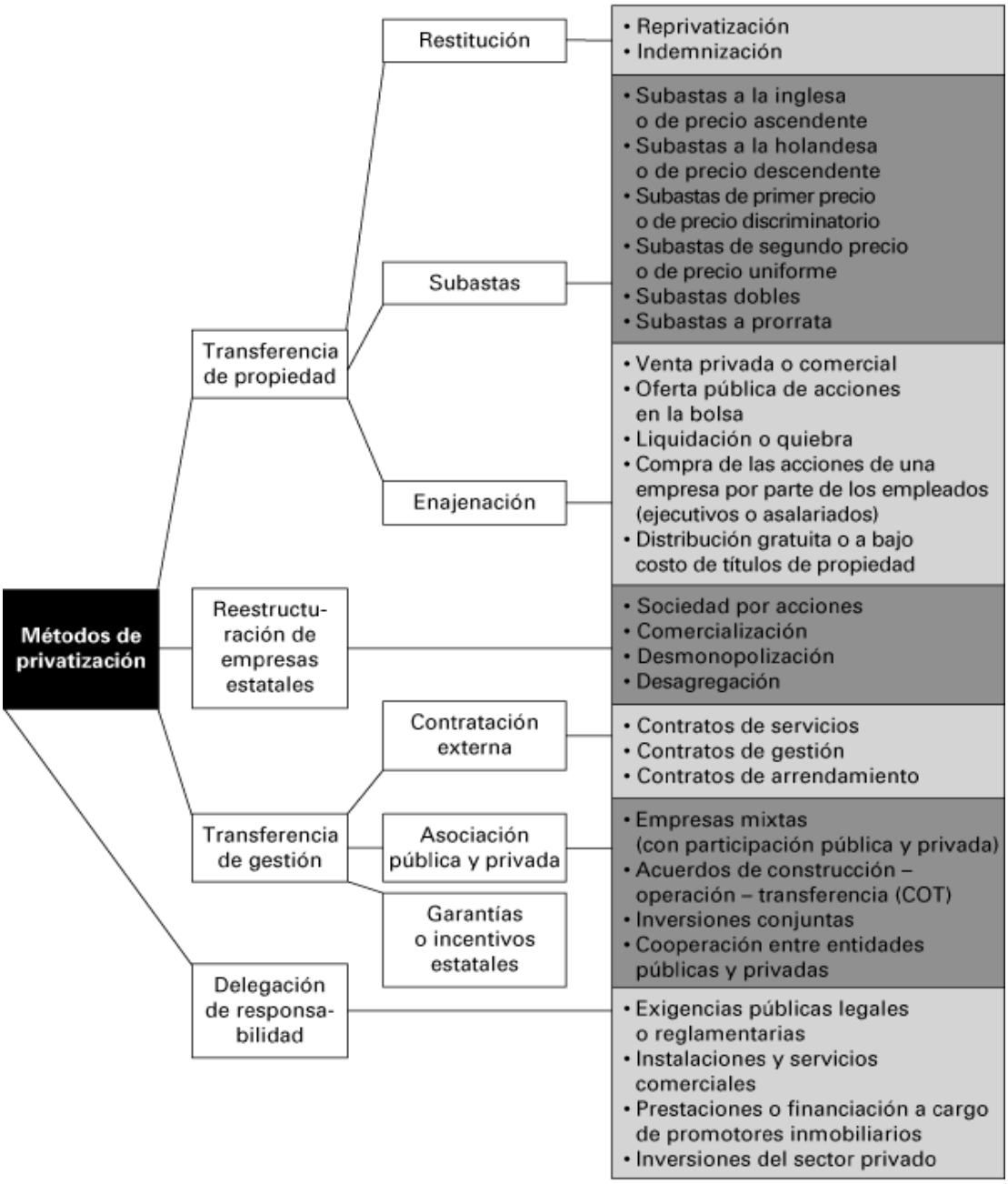


Figura 4. **Métodos de Privatización**

Fuente: tomada de “Policies and strategies for managing privatization” por D. Rondinelli y M. Iacono.

Cabe señalar que el desarrollo de formas internacionales y liberalizadas de suministro de energía a veces ha convergido y otras veces ha divergido de la privatización. En algunos casos, por ejemplo en el Reino Unido, los imperativos políticos dieron lugar a la creación de monopolios privados en todos los niveles, en los sectores de la electricidad, el gas y el agua. En otros casos, como por ejemplo en el mercado escandinavo de la electricidad, la liberalización ha dado lugar a la internacionalización de fuertes empresas estatales.

Si bien los términos “privatización” y “reestructuración” se consideran a menudo como un todo que forma parte del mismo proceso, la reestructuración (transformaciones industriales y de organización y sus consecuencias en el ámbito social y laboral) puede darse con o sin privatización. Algunos países han desagregado la producción, transmisión y distribución sin proceder a la privatización o antes de proceder a la misma; por ejemplo, la red de suministro de electricidad sigue siendo un monopolio de propiedad pública en la mayor parte de los países.

Asimismo, la reestructuración puede revestir la forma de descentralización al nivel municipal de las antiguas empresas estatales y regionales, como en el caso de las empresas de abastecimiento de agua en los países de transición de Europa central y oriental, muy pocas de las cuales han sido privatizadas. De igual modo, las empresas privadas también pueden intervenir para invertir la tendencia de anteriores formas de reestructuración, como en el caso de Suecia, en donde las empresas generadoras de energía eléctrica han absorbido a las distribuidoras de electricidad para garantizar salidas de mercado a la energía que producen. En el Reino Unido, la adquisición por parte de la empresa generadora de energía eléctrica *PowerGen* de la distribuidora de electricidad *East Midlands*, constituyó de hecho una fusión de dos

componentes que formaban parte de un antiguo sistema estatal dividido por la privatización.

Sin embargo, actualmente existe un amplio consenso en que la privatización y la reestructuración no producen los mismos resultados en todas partes, y en que su concepción y aplicación exigen una importante elaboración y consulta. Los procesos no siempre dan lugar a una mayor competencia, a una mayor eficacia ni a actividades más rentables, y se deben desarrollar dentro del contexto más amplio de las reformas del mercado, teniendo en cuenta las normas de buena gestión, independientemente de la estructura de la propiedad, y considerando la competencia como una importante fuente de disciplina administrativa.

En el caso de servicios públicos estratégicos, es necesario establecer un equilibrio entre actividades económicas rentables y la prestación de servicios baratos, fiables, de buena calidad y ampliamente accesibles. Esto supone que han de crearse los dispositivos necesarios para supervisar, seguir de cerca y regular el proceso de privatización conforme a una gran diversidad de criterios, en particular consideraciones de tipo social, ambiental y económico

Casos de Externalización en Venezuela

Venezuela no se ha mantenido aislada de la transformación del servicio público, sino que ha sido receptora de las ideas liberales en boga en Europa, pero con ciertos matices propios de la ordenación de los servicios públicos en nuestro país, que lo diferencian de la regulación que de éstos se ha hecho en otros países.

Los procesos de externalización de los servicios públicos en Venezuela fueron particularmente lentos (**Kelly, cp. Ellner, 2000**). En los años 70 la re-

forma del Estado se orientó a adecuar la Administración Pública a las exigencias de planificación. En los años 80, se presentó una propuesta integral que abarcaba no sólo el Poder Ejecutivo, sino también incluyó las reformas políticas y la modernización del Estado; sin embargo, factores de orden político y económico impidieron avanzar en la implementación de las propuestas.

Es a partir de los años 90 cuando se inicia un proceso de reforma con visión más integral y que, en una primera etapa de privatización (y no de *outsourcing*), acomete la reorientación de la política económica y la redimensión y racionalización del sector público. Es decir, en Venezuela se inició en 1991 un ambicioso programa de privatización con la venta de VIASA, la aerolínea bandera del país, y CANTV, la compañía de telecomunicaciones propiedad del Estado venezolano, por un monto de 1.800 millones de dólares. El proceso ha proseguido más recientemente con la privatización de la siderúrgica en diciembre de 1997 y la privatización de las industrias del aluminio que estaba inicialmente prevista para marzo de 1998. Otro ejemplo planteado por **Hernández y Richter (2002, p. 48)** es el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), "ente público con patrimonio autónomo, el cual fue reestructurado en diversas compañías de propiedad estatal pero bajo la forma de sociedades privadas, que a su vez contrataron con compañías operadoras externas la mayor parte de las funciones que venían siendo cumplidas por trabajadores independientes del INOS".

Venezuela, al igual que el resto de los países de América Latina, presentaba hasta los años 80 una economía sobreregulada, caracterizada por el proteccionismo, la fijación de precios, servicios públicos operados por el Estado, producción de bienes considerados estratégicos por empresas públicas y abundancia de requisitos administrativos para la instalación de empresas. En tal sentido, en los Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación

(1989-1994) (**cp. Molina, en entrevista realizada, 2003**) se planteaba cuatro opciones aplicables según las características específicas del negocio de cada empresa y la estructura y comportamiento de sus mercados, distinguiéndose así:

- Empresas que operaban en mercados competitivos, con bienes y servicios de carácter público, debían ser transferidas al sector privado.

- Empresas de servicio público en cuyos mercados no eran estrictamente competitivas, cuya gestión podía ser más eficiente en manos de administradores autónomos, públicos o privados.

- Empresas que operaban en mercados potencialmente competitivos y podrían ser privatizadas totalmente en el futuro, sería necesario reestructurar sus esquemas de propiedad y gerencia para hacer posible una participación creciente de inversionistas privados. Este era el caso de la CANTV, que prestaba los servicios de telecomunicaciones.

- Los entes que debían permanecer bajo el control directo de la Administración Pública, para lo cual se definirían esquemas de racionalización.

Definida la estrategia de racionalización, se creó el 20 de marzo de 1990 la Comisión de Reestructuración de Empresas del Sector Público, en la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, CORDIPLAN, y se iniciaron las acciones tendentes a lograr los objetivos propuestos, solicitándose el apoyo del Banco Mundial para el proceso de reestructuración de la empresas públicas, y se incluyó en el Acuerdo suscrito con esa Institución el caso de la CANTV.

En resumen, se puede mencionar que a pesar de que en sus inicios la externalización de la prestación de bienes y servicios a nivel nacional dentro de la Administración Pública fue baja (pues se inició mediante la privatización de las empresas prestadoras de servicio), la misma se ha incrementado, llegando a ocupar plazas importantes dentro de empresas estatales y de la Administración Pública como tal, principalmente en las áreas de telecomunicaciones, informática, seguridad, aseo, entre otras.

Caso CANTV

En la CANTV existe una experiencia acumulada de más de una década que permite identificar los factores que han contribuido o afectado su gestión y en qué medida se ha operado la transición hacia una organización más eficiente y eficaz, teniendo como objeto principal, en palabras de **Iranzo y Richter (1999)**, "el de administración, prestación, desarrollo y explotación de los servicios de telefonía urbana y de larga distancia, radiotecnología, facsímil, transmisión de datos, etc." en Venezuela.

El sector de las telecomunicaciones, en general, se caracteriza por una alta especialización, un uso intensivo de capital, y comprende un amplio espectro de tecnologías rápidamente cambiantes (**Iranzo y Richter, 1999, p. 54**), pero en 1989 el Banco Mundial diagnosticaba, en relación a la CANTV, la baja calidad del servicio prestado, baja satisfacción de la demanda, estructura de tarifas distorsionada y necesidades insatisfechas en lo relativo a la comercialización, lo cual, aunado al hecho de cómo CANTV asumió el cambio tecnológico, es decir, sin planificación y adquiriendo equipos (muchas veces anticuados) y en forma desarticulada de los programas de mejora de la calidad del servicio, constituyeron los detonantes que impidieron su desarrollo a la par de lo que ocurría a nivel internacional, alegándose que:

> Como factor de gran importancia para lesionar la competitividad de la empresa, la generalización de prácticas corruptas a diferentes niveles: cobro de comisiones en la adquisición de suministros, otorgamientos de contratos, tramitaciones del personal, extorsión a los usuarios en la prestación del servicio, robo de llamadas internacionales hechas por terceros, cobradas a bajo precio y cargadas a la cuenta de los usuarios (**Iranzo y Richter, 1999, p. 57**).

En cuanto al manejo empresarial de la CANTV, **Vázquez (cp. Iranzo y Richter, 1999)** indica que en un principio la empresa tenía una estructura funcional centralizada, pasando a una más compleja y desconcentrada pero manteniendo una centralización en la toma de decisiones.

En 1984 se reorganizó la empresa bajo decreto providencial Nº 1.410 (Gaceta Oficial Nº 32.937 de fecha 14-03-84). Dicho decreto fue asumido como mandato de reorganización de la gestión de recursos humanos en aras de actualizar y profesionalizar la organización y, en función de eso se planteó la reorganización del personal y el aprovechamiento productivo de los trabajadores excedentes, así como la elaboración de manuales de normas y procedimientos de administración de personal, formularios, reglamentos de servicios, especificaciones e instructivos; actualización de descripción de cargo y medios de supervisión entre otros, todo lo anterior bajo la figura de la privatización.

La tendencia en los últimos años de la acumulación de capital ha significado la aparición de una nueva fuerza laboral desregulada, a través de diferentes mecanismos de flexibilización y de la aparición de la nueva cultura del trabajo cosmopolita, debido a la orientación de las tendencias mundiales a la internacionalización de las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno (**Urrea, 1999**).

Todo lo anterior se evidencia en la situación ocurrida en la CANTV. Una vez que se privatizó, y al tener un gran porcentaje de acciones, la empresa

foránea procedió a la disgregación de una gerencia que no tomó en cuenta la cultura de la organización y procedió a la contratación de personal extranjero, trayendo como consecuencia duplicidad de personal para un mismo objeto. Cuando en 1995 la nueva gerencia se percató de lo anterior, redujeron costos sacrificando el personal foráneo y dejando el nacional sindicalizado (que según éstos no se daba abasto para tanto trabajo). Frente a esta situación, la empresa optó por automatizar los sistemas de supervisión y control y, para evadir la cláusula de la jubilación, decidió utilizar otros mecanismos, tales como la implementación de un programa de retiro convenido, en el cual se incentivaba a algunos empleados a retirarse voluntariamente antes de su fecha programada, igualmente se incentivaba a los empleados que se retiraban a crear microempresas. Esta política laboral alcanzó importantes proporciones, descapitalizando a la empresa del personal de más experiencia.

Para **Molina (entrevista personal, 2003)** la clave del éxito con el sindicato se debió a que se logró desmembrar al mismo, luego de una intensa lucha, alcanzándose una negociación colectiva, además de la aceptación de los empleados de la federación de las liquidaciones especiales llamada “cajita feliz”. Al ser los primeros en aceptar, se abonó el camino para que el resto de los empleados aceptaran la oferta, en algunos casos llegaron a ser liquidaciones cuádruples a cambio de la jubilación.

En el período de seis años comprendido entre 1992 y 1997, el número de empleados disminuyó en aproximadamente 37%, de 22.362 empleados en 1992 (recién privatizada la empresa) hasta 14.282 al cierre de septiembre de 1997 (**Maracara, 1997**).

Las malas relaciones entre la nueva gerencia y el personal se trasladó a los sindicatos, lo que trajo como consecuencia un agravamiento en la situación de funcionamiento de la empresa; en otras palabras, el comportamiento

respecto a los trabajadores y al sindicato más radical, como ha sido el Sindicato de Caracas, manifestó un gran desconocimiento del medio laboral venezolano y el manejo de un estilo de relaciones laborales de carácter autocrático, muy poco adecuado a una empresa pública con las características como las que tenía CANTV (**Iranzo y Richter, 1998**).

Muchos trabajadores manifestaron su intención de montar una compañía independiente proveedora de servicios de mantenimiento, en la que se daría prioridad a la CANTV, manteniendo relación laboral a través del *outsourcing*. En este juego han participado todos los que tienen un proyecto inmediato, entre éstos, gerentes, ingenieros, profesionales y técnicos. Mientras que la historia es otra entre los choferes, funcionarios de seguridad, auxiliares de limpieza y de la mano de obra menos especializada. Muchos no se han querido ir, pese a la suculenta oferta. Aquí el problema radica en que no quieren perder la estabilidad laboral que proporciona un sueldo, sobre todo tratándose de empleados que llevan hasta 30 y más años en la compañía.

Para **Camel (2001)**, es en este marco en el cual los sindicatos de trabajadores de la compañía -28 en total, que agrupan a más de 10.000 empleados fijos y 2.000 contratados- elevaron su protesta, arguyendo que desde la alta gerencia de la corporación están presionando para que los sectores más bajos del organigrama laboral se retirasen voluntariamente. La situación derivó en una delicada coyuntura para la empresa: si al final del programa (que terminó el 15 de febrero de 2001) se han ido los empleados más calificados, CANTV habrá hecho un mal negocio con su estrategia de reducción de costos.

Para **Placer (2001)**, aparte de las medidas destinadas a la reducción de costos, “las telcos se han visto obligadas a ejecutar la aplicación de planes de estímulo para que los empleados abandonen sus puestos de trabajo por

iniciativa propia", "las cajitas felices" han sido el legado que CANTV dejó a su competencia. Esta situación ha tocado a empresas como *Convergence Communications*, que ha debido prescindir de los servicios de 30 empleados.

Escalona (cp. Placer, 2001), Presidenta de *Convergence,* anunció la venta inexorable de la empresa debido a múltiples factores que parecen confabularse en contra del desarrollo del sector que prometía hasta hace pocos meses enormes crecimientos generados gracias al proceso de apertura. Mientras las grandes empresas recortan gastos y posponen planes de crecimiento, las pequeñas se las ingenian para resistir los embates de la desaceleración de la economía mundial y la realidad de un mercado que fue sobrestimado, razón por la cual se decide prescindir -en buena parte- de la contratación de servicios de telecomunicaciones.

Esta situación afecta a todos los ex trabajadores de la telefónica que decidieron formar pequeñas empresas para prestar servicios a la CANTV, ya que como lo admite **Escalona (cp. Placer, 2001)**, en "telecomunicaciones no hay cabida para las pequeñas", debiendo competir con grandes corporaciones las cuales están más preparadas para resistir los embates de la actual crisis económica, situación que afecta sobremanera a empresas emergentes como Génesis, *New Global Telecom* y *Convergence*, las cuales abundan en esfuerzos para no fenecer en tiempos de una complicada post-apertura.

Inicio de la Externalización de Servicios y su Impacto en los Trabajadores

Una vez realizada la privatización de la CANTV, se presentó nuevos problemas con los empleados de la telefónica, por cuanto la nueva gerencia había implementando un sistema de incentivos, además de establecer como política para aquellos trabajadores que no se adaptaran al nuevo ritmo de

trabajo, ofertas de prestaciones entre doble y cuádruple si renunciaban a sus cargos (**Ellner, 2000**). Es decir, la nueva gerencia de CANTV compartía con otros actores de los procesos de privatización la necesidad de transformar radicalmente la fuerza laboral de manera de poder cambiar la cultura empresarial preexistente antes del proceso incitando a los empleados que no estuvieran dispuestos a adaptarse a las nuevas normas y postulados a renunciar a sus cargos, generando acusaciones por parte del sindicato por incumplimiento de la cláusula de estabilidad laboral y por el incumplimiento de la expansión del empleo a causa de la expansión de la industria.

Luego del proceso de privatización de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) algunos de los servicios prestados en forma directa fueron externalizados, como el servicio de cobranzas, instalación telefónica y mantenimiento de líneas, que en la actualidad son prestados por diversas empresas operadoras o micro empresas creadas por ex - trabajadores (**Ellner, 2000; Hernández y Richter, 2002)**.

Muchos trabajadores manifestaron su intención de montar pequeñas compañías independiente, en la que se daría prioridad a la CANTV, estableciendo así una relación nueva con la telefónica a través del *outsourcing* o subcontratación.

Externalización de Servicios en CANTV

Para **Molina (entrevista personal, 2003)** luego de la privatización de la CANTV los nuevos socios comenzaron a cerrar todas las oficinas comerciales de la empresa a nivel nacional debido a que era innecesario mantener este gran número de recursos humanos, que representaban altos costos para la empresa, tomando la decisión de subcontratar estos servicios a través de los llamados Centros de Comunicación de manera de poder sustituir las

oficinas comerciales, manteniendo el servicio del número 122 y cubriendo la demanda de teléfonos públicos con teléfonos entregados por la telefónica española.

La empresa logró externalizar los servicios de planta interna y externa además de otros servicios como el médico, reclutamiento, limpieza, etc., la empresa actualmente es una empresa de comunicaciones con el resto de los servicios dados en *outsourcing* (**Molina, entrevista personal, 2003**). Si bien hasta aquí parece haberle ido muy bien a la CANTV, lo cierto es que se ha descapitalizado enormemente, en cuanto a su personal calificado. La empresa ha mantenido un número de trabajadores semi calificados a fin de tener unos empleados y obreros fijos, a los cuales se les ha reducido los beneficios sociales, y los trabajadores no calificados y calificados han sido "liberados satisfactoriamente" de su relación laboral, a objeto de no jubilarlos (lo cual encarecería los costos de la empresa).

Para cubrir esta deficiencia de personal, CANTV ha subcontratado estos dos rubros (trabajadores no calificados y calificados), permitiendo siempre contar con personal óptimo, temporal y no sujeto a una relación laboral sino comercial (*outsourcing*). Para **Molina (entrevista realizada, 2003)**, las áreas que mejor han evolucionado mediante la subcontratación con otras empresas, han sido las de comercialización y atención al cliente. Para nadie es un secreto que CANTV tenía muy descuidado a sus clientes y que se preocupaba más por la plataforma tecnológica. Por ello, CANTV.Net toma como guía al cliente al servicio de soporte y al área de comercialización desarrollando una gran cantidad de procesos centrados en el cliente.

Es conveniente indicar que el estilo de Dirección en la empresa es centralizado con tendencia a aplanar los grados de dirección en tres niveles: Director, Gerente y Supervisor, utilizando un proceso de competencias para

calificar cada 6 meses al recurso humano y un proceso de revisión trimestral para cada uno de los planes estratégicos (**Molina, entrevista realizada, 2003**). Asimismo, para garantizar la capacidad de innovación la empresa creó el Departamento de Nuevos Negocios que sigue los ciclos descritos para la innovación de productos enfocándose en una cartera de proyectos tangibles y de acuerdo con nuevas políticas establecidas por una nueva gerencia de proyectos. Aquí lo principal es la metodología implementada para llevar a cabo éstos, diversificando el mercado, investigando sobre las necesidades del cliente y desarrollando la ingeniería sobre los nuevos productos. Estos departamento, al igual que otros dentro de la estructura de la CANTV, son los que solicitarán, de ser necesario, la subcontratación de personal (individual) o de empresas para la ejecución de esos planes y proyectos.

Ramiroff, Vicepresidente Ejecutivo de Recursos Humanos de CANTV (**cp. Maracara, 1997**), explica que de cara a la competencia que se abrió en el año 2000, la empresa se ha impuesto algunas metas de competitividad. Entre otras destaca el número de líneas por empleados que esperan llevarlo a entre 270 y 300. Para el año 1997 este indicador estuvo en 184 líneas por trabajador. Por otra parte, se refirió al peso que tiene el contrato colectivo de la empresa en su proceso de adecuación y desarrollo. En este sentido, se indica que gracias a una estrategia que se trazó la telefónica, el peso que tenía el contrato colectivo al momento de la privatización ha ido disminuyendo, sin que ello signifique que los empleados hayan sido desmejorados en el aspecto socioeconómico, es decir, la empresa se ha impuesto como meta eliminar cláusulas que calificó de leoninas, consiguiendo hasta la fecha la modificación de 29 de ellas. De hecho, la misma empresa se dio un plazo de 20 años para lograr mover algunas cláusulas que no le habrían permitido sobrevivir. Este plan ha sido diseñado para ser ejecutado durante 5 contratos colectivos. Las metas a cumplir serán satisfechas ya no con personal fijo de

la telefónica sino con personal subcontratado, por cuanto la automatización de los procesos le ha permitido a la telefónica rescindir de los servicios de un número importante de empleados, gracias a los mecanismos de externalización de servicios a través de la creación de Microempresas y *outsourcing.* Sin embargo, este proceso está casi concluido y a CANTV aún le falta eliminar una cantidad no precisada de trabajadores (**Ramiroff, c.p. Maracara, 1997**).

Un ejemplo de externalización de servicios se ve reflejado en el contrato de *outsourcing* firmado recientemente entre la CANTV y UNISYS, por un monto de 20.3 millones de dólares, por un periodo de tres años, donde el *outsourcer* (UNISYS) manejará las operaciones *Call Center* de la telefónica. Este contrato es el resultado de la satisfacción de la CANTV por el trabajo piloto realizado por UNISYS durante nueve meses, periodo durante el cual se obtuvieron importantes metas financieras y mejoras en los niveles de servicio de los centros de atención al cliente (**UNISYS, 2003**).

Otro ejemplo de *outsourcing* a la CANTV es el servicios prestados por *Chromag Sistemas,* el cual permite ampliar los recursos de la compañía telefónica (**Chromag, 2003**). Los servicios que prestan son los siguientes:

1. Suministrar productos de procesamiento de datos, periféricos, conectividad, software, implementación física y operativa de redes LAN y WAN.

2. Proveer suministros y consultoría de la herramienta Administrativa configurable A2.

3. Ser un canal integrador CANTV para el mercadeo y promoción de los productos de telecomunicaciones suministrados por CANTV.

4. Proporcionar servicios de instalación y soporte técnico para los ser-

vicios de televisión por cable, Internet sobre banda ancha y telefonía fija para la empresa NET UNO.

5. Colaborar con MOVILNET para el levantamiento de información, instalación y soporte técnico del Servicio Inalámbrico de Trasmisión de Datos (SITD) para puntos de venta.

6. Ofrecer el servicio de diseño e implementación de su *web site* en Internet o su Intranet.

7. En el área de soporte técnico, ofrecer la prestación de servicio preventivo y correctivo, adecuado a sus requerimientos; atención *On-Site* y contratos de *outsourcing.*

Las disposiciones de *outsourcing* deben tomar en cuenta los riesgos de su ejecución, las medidas de control de seguridad de datos e información y procedimientos para los sistemas de información, redes y/o ambientes de escritorio en el contrato entre las partes.

En resumen, los trabajadores que aún se encuentran bajo relación laboral con la CANTV, mantienen condiciones estables garantizadas por un sindicato que cada día se ve más debilitado; igualmente se evidencia la reducción de personal no indispensable o básico, el cual puede ser subcontratado, eliminando así la futura cancelación de jubilaciones o prestaciones sociales. En cuanto a los servicios subcontratados, sólo existe la relación comercial entre la telefónica y la empresa subcontratada, permitiendo así la posibilidad de que si la empresa subcontratada no satisface las exigencias de CANTV, ésta puede rescindir el trabajo. El mismo caso sucede con la subcontratación de empleados calificados de manera individual, pero sometidos a contratos de obras específicos, es decir, una vez realizada la obra o proyecto para el cual fue contratado, automáticamente el contrato finaliza sin permitir el estableci-

miento de una relación laboral por tiempo indeterminado (el cual genera prestaciones sociales y otros beneficios legales).

Por último, la relación que exista entre los trabajadores y la empresa que subcontrata con CANTV, estará determinada por las condiciones del contrato, es decir, puede ser por obra, tiempo determinado o indeterminado.

Casos de Outsourcing prestado por CANTV

No sólo CANTV subcontrata con sus dependientes, sino que además es contratada en *outsourcing*, por cuanto CANTV, en su función de proveedor de Servicios de Internet (ISP), obtiene sus productos a través de contratos de *outsourcing* con otros ISP de mayor cobertura internacional, además fabrica la combinación de planes y servicios a través de un Departamento de Nuevos Negocios (Mercadeo Estratégico) e Ingeniería donde se conciben los servicios *in-house*. Los productos de tal forma son transformados en paquetes para poder ofrecerlos a los clientes y se comercializan a través de campañas de prensa, de televisión, de las oficinas comerciales y de los centros de comunicaciones de CANTV. La forma como se comercializan los productos depende del segmento del mercado al cual están dirigidos y por canales de ventas directos, todos con un sistema automatizado de activación del cliente eficiente, y que aprovecha la amplia base instalada de CANTV, que sólo en algunos casos requiere de visitas técnicas al cliente y habilitación del *hardware* (puertos, centrales, etc.), a través del cual se presta el servicio. La logística se genera a través del Departamento de Atención al Cliente en la Dirección de Comercialización, los cuales distribuyen la propaganda física asociada a los servicios y realizan la planificación interna con el resto de los departamentos (ingeniería, sistemas, servicios generales, atención al cliente) para colocar los productos en el mercado. Estos productos y servicios son empaquetados y normalmente se venden con otro servicio de CANTV, que

es la plataforma base para la distribución, siendo la estrategia corporativa brindar un servicio único a través de Internet, Telefonía Básica y del Servicio Celular, desarrollando de esta forma una ventaja competitiva integrada resaltando lo mejor de cada filial (**Wellstein, 2003**).

La infraestructura que soporta la operación y comercialización de los servicios se fundamenta, según **Molina (entrevista realizada, 2003)**, en los proveedores de servicios de Internet internacionales asociados a GTE, y a la amplia base en telefonía básica de CANTV Corporación. El recurso humano se administra a través de procesos claros y eficientes con un conjunto de normativas. Toda la tecnología que apoya la operación es administrada por el Departamento de Compras, el cual posee una lista de proveedores específica avalada por la corporación CANTV. Todo esto permite brindar un servicio de punta con un recurso humano eficiente y con procesos de compras bien especificados evitando la recompra de activos tecnológicos y garantizando la efectividad del servicio.

La empresa actualmente ha alcanzado un grado de estabilidad en todos sus sentidos y está ahora planificando el futuro de los servicios de Internet a través de proyectos de avanzada tecnológica como los grandes Internet *Data Center y ABA*, sin olvidar al cliente y tomando como referencia las necesidades del país en materia de comunicación.

Se puede destacar como otro ejemplo de *outsourcing* a otras empresas el realizado en el año de 1998, en donde la empresa telefónica CANTV ganó el primer contrato de *outsourcing* (mediante un proceso de licitación) con el Banco de Venezuela, institución financiera filial del español Grupo Santander, por un monto de 10 millones de dólares para el manejo de su red local de telecomunicaciones, y todos los PC, durante los próximos tres años, representando un ahorro para el banco de 5 millones de dólares (**el-**

universal.com, 1998). CANTV, según reseña la información, migrará en seis meses los servicios de telecomunicaciones de las 187 agencias del Banco de Venezuela que existían para ese momento, incorporando la tecnología de transmisión de datos *ATM/frame Relay*, de manera de poder ofrecer un mejor servicio a los clientes con mayor rapidez y eficacia, según afirmó Luis Cordeiro, Vicepresidente Ejecutivo de Tecnología del Banco de Venezuela (**el-universal.com, 1998**).

Asimismo, en el año 2001, la empresa norteamericana INNERHOST, un proveedor global de administración de *hosting* complejo y servicios de aplicaciones, anunció su convenio con CANTV.Net, para llevar juntos las más avanzadas aplicaciones de Microsoft a clientes corporativos y empresariales a través de la red CANTV.Net. Como parte de esta alianza, INNERHOST se encargará de la administración compleja de infraestructura y aplicaciones, mientras que CANTV.Net aportará la conectividad y el acceso a una importante base de clientes en Venezuela, los cuales podrán tener acceso a las aplicaciones sin tener que incurrir en los altos costos que implica mejorar y actualizar sus "*hardware y software*", comentó Miguel Benatuil, Presidente de CANTV.Net (**cp. INNERHOST, 2003**).

Caso PDVSA (INTESA)

Desde el año de 1996 los ejecutivos de la Estatal petrolera venezolana PDVSA (Petróleos de Venezuela, S.A.) comenzaron a analizar la conveniencia de constituir en *outsourcing* el manejo de la tecnología de la información en la industria, procediendo a efectuar evaluaciones de las diferentes alternativas e ideas planteadas durante el proceso, y se decidió la opción de establecer un *Joint venture* con la empresa internacional **SAIC** (*Science Applications Information Center*), una compañía multinacional con base en los Estados Unidos de Norteamérica (**Berlin, 2002**).

Para **Berlin (2002)** la idea de PDVSA era la de reducir los costos de informática los cuales giraban para la fecha en unos 300 millones de dólares americanos al año -en un momento trascendental- en el cual se deseaba explotar la mayor cantidad de petróleo posible y, por otra la tendencia a la privatización de las empresas públicas, razón por la cual se decidió hacer *outsourcing* con esta compañía de gran prestigio.

El acuerdo de *outsourcing* concretado por la compañía estadounidense SAIC y PDVSA en el año de 1997, produjo la creación de la empresa INTESA, donde la firma extranjera a través de SAIC-Bermuda posee el 60% de las acciones y PDV-IFT, filial de PDVSA se reservó el restante 40%. Ejecutivos de PDVSA revelaron a la revista Producto la decisión de tomar esta vía para no generar traumas a los 1.600 empleados involucrados para la fecha en el sector informático de la Estatal petrolera (**Producto, 1997**).

Para el autor de este estudio, el cual coincide con **Graterol (entrevista realizada, 2003)** y con otros autores, como **Orsolani (2002) y Berlin (2002)**, el contrato celebrado por ambas partes se ajusta a un acuerdo de servicios de *outsourcing* prorrogable por tres periodos de hasta cinco años cada uno, en donde PDVSA transfirió a INTESA la infraestructura, facilidades y equipos, así como el derecho de todos los servicios de soporte de tecnología de la información y el personal asociado.

Orsolani (2002), Presidente de INTESA, indica que “este contrato de *outsourcing* le permite a los empleados de informática tener un desarrollo profesional” que no tendrían en la empresa petrolera. Entre los mecanismos utilizados por INTESA está el *Job Posting*, mediante el cual se anuncia a través del correo electrónico la apertura de una vacante, para que todas aquellas personas que se sientan en capacidad de ocupar dicho cargo se puedan postular, lo que sirve para estimular el individualismo, es decir, y en palabras

de **Berlín (2002)**, para que la persona se haga más responsable de su desarrollo profesional.

Para **Orsolani (2002)** el servicio prestado por INTESA permitió organizar y controlar el sistema de informática además de la salvaguarda y control de activos de PDVSA, racionalización de las diferentes dependencias de informática de la empresa a nivel nacional de manera de poder reducir los costos, iniciando programas de asesoría en línea y *tracking* o rotación de equipos de acuerdo con el grado de especialización del usuario. Además de indicar que es el ejemplo de *outsourcing* más grande que se ha dado en Venezuela ya que para el año 2001 representó 337 millones de dólares.

INTESA, para evaluar su desempeño utilizó la metodología del método de *Benchmarking* realizado por la empresa *Garnet Groupe* mediante la comparación de la organización con otras del mismo ramo, donde se pudo demostrar un ahorro considerable en los costos, además se realizaron diversas evaluaciones internas con empresas diferentes arrojando como resultado del *survey* una satisfacción por parte de los clientes de entre el 75 y 86% con el servicio prestado, además de que la empresa cuenta con la experiencia adquirida al realizar *outsourcing* con la empresa VP en Venezuela y Colombia (**Orsolani, 2002**).

Orsolani (2002) indicó, en el coloquio realizado en el IESA, que la compañía INTESA mantenía a la industria petrolera actualizada, dotándola con la mejor tecnología de punta debido a la independencia de marcas o proveedores lo que permitía escoger la mejor solución para el cliente con el mejor precio en el mercado, debido a la responsabilidad que tiene el socio comercial de velar por los intereses de la compañía.

Otros actores consideran que este acuerdo fracasó, y se hizo evidente

con las actividades de “Prevención”, solicitadas a requerimiento de la Contraloría General de la República, en las cuales la gerencia de PCP realizó la evaluación del Acta de Mutuo Acuerdo celebrada entre PDVSA e INTESA, en la cual se determinó que INTESA cobró indebidamente una cantidad por el orden de 39 mil millones de bolívares; sin embargo, la organización de informática de PDVSA consideró conveniente, luego de un proceso de negociación, aceptar sólo la cantidad de 1.6 mil millones de Bolívares (**Soberanía.info, 2003**).

Para **Soberanía.info (2003)** el costo neto del Contrato de Servicios para los años 1998, 1999 y 2000 sobrepasa significativamente los ahorros que representaría este *outsourcing*, tal como se refleja en el Cuadro 2:

Cuadro 2. *Costos de INTESA*

Año	Costo real de INTESA*	Ahorro esperado PDVSA*	Sobreprecio*
1998	138,9	73,7	65,2
1999	121,4	88,4	33,0
2000	169,1	100,2	68,9

* Miles de millones de Bolívares.

Fuente: Soberanía 2003, p. 42.

Verlezza (entrevista realizada, 2003), coincide en que el sobreprecio de los servicios prestado por INTESA estaba alrededor de un cuarenta por ciento (40%) del precio establecido, además de representar para PDVSA una pérdida de Capital Intelectual al transferir a los empleados a la nueva empresa, con el agravante de no dejar a ningún personal especializado en la Estatal petrolera para que verificara y supervisara adecuadamente el servicio recibido.

Los Hechos Recientes

Ante la política de *outsourcing*, introducida en 1997 de los servicios de tecnología de información en PDVSA, Esteban Reyes, Vicepresidente de CAVEDATOS, plantea una nueva opción, cuyo objetivo no es otro que la formación y desarrollo de capital nacional mediante la formación de un *cluster* o conglomerado de empresas de tecnologías y de desarrollo de *software* en el país (**CAVEDATOS, 2003**):

> Al no haber previsto ninguna política activa de desarrollo en el sector que favoreciera la formación de capital humano, la trasferencia de tecnología, la asociación y la participación de empresas locales para el fortalecimiento y desarrollo del sector, los resultados de esta política, desde este punto de vista, han sido nefastos para el sector, especialmente para las empresas de base tecnológica que desarrollan software.

Reyes (cp. CAVEDATOS, 2003) explicó, sobre estadísticas recopiladas durante los últimos cuatro años, que reflejan la desaparición de aproximadamente el 40% de las empresas de desarrollo de *software* directamente vinculadas con el sector petrolero, y la reducción de las nóminas de aquellas que lograron mantenerse. “El desempleo en el sector aumentó de manera alarmante, de modo que no es raro encontrar a técnicos en computación altamente calificados realizando otro tipo de actividades, pero lo más preocupante es la fuga de talentos al exterior”.

Posterior al informe de la Contraloría General de la República, objetando el contrato de servicios de PDVSA con INTESA, el 2 de mayo de 2002, PDVSA pasó una carta a su asociado SAIC para iniciar un proceso de negociación sobre el futuro de su asociación en INTESA. Dos meses más tarde, el 28 de junio de 2002, la estatal petrolera le envía una carta a su proveedor de servicios INTESA notificando la no renovación del contrato de servicio. Se aplicó entonces la cláusula 11 del Convenio de Servicios, que llevó a iniciar

un proceso de disolución de la sociedad, comenzando éste el primero de julio de 2002. La propuesta de PDVSA incluyó la compra del las acciones de SAIC con la búsqueda de nuevos socios, razón por la cual surgieron inmediatamente los nombres de los antiguos contendores IBM, Unisys, y otros nuevos como Halliburton, Landmark, pero la empresa Indra en particular estuvo haciendo un fuerte lobby en el alto gobierno (**Gómez, 2002**).

Para los trabajadores de INTESA los acontecimientos los llevaron a realizar una asamblea de empleados con una asistencia del 90% de los trabajadores los cuales se inclinaron por ser nuevamente empleados de PDVSA rechazando la intervención de cualquier otro socio utilizando el lema: “ni un socio más, 100% PDVSA”. De todo esto se desprendió dos alternativas para resolver el problema: primero buscar un nuevo socio que sustituyera a SAIC como salida más viable, y segundo dejar a la empresa INTESA como una filial de la empresa estatal, lo que significaría volver al esquema anterior (**Gómez, 2002**).

Se tomaron una serie de acciones como los dos avalúos realizados a la empresa INTESA, uno por la empresa SAIC y otro por la estatal petrolera, esta última no quiso considerar el contrato de *outsourcing* con PDVSA como parte del valor de la compañía. INTESA tenía un total de 1.600 empleados, de los cuales 950 fueron empleados transferidos de PDVSA, 650 eran empleados por INTESA, además de contar con una población de 900 contratados (**Gómez, 2002**).

Luis Pacheco, Director Ejecutivo de Planificación de Petróleos de Venezuela y miembro de la Junta Directiva de INTESA (**entrevistado por Gómez, 2002**), hablando sobre la situación que “involucra el manejo del mayor presupuesto para la adquisición de productos y servicios de tecnología del país”, menciona que la separación no surgió solo de la objeción de la Contraloría al

contrato de INTESA, esa es la mitad de la situación, la otra es que PDVSA decidió reexaminar su estrategia de servicios de informática debido a los continuos cambios en el mundo y a las necesidades de adaptación.

La gerencia de PDVSA estaba satisfecha con el servicio prestado por el *outsourcer*, debido a que de esta manera se pudo organizar y controlar todo el sistema de informática, el cual estaba disperso en diferentes gerencias antes de la creación de INTESA (**Graterol, entrevista realizada, 2003**). Sin embargo dentro de la organización existían opiniones en contra como la de **Verlezza (entrevista realizada, 2003),** según la cual los servicios prestados por INTESA no eran de todo satisfactorios debido a:

> ... que en el primer año de creación de INTESA todos los empleados transferidos de PDVSA fueron redistribuidos en la industria lo que generó la entrada de nuevo personal adquirido por la nueva empresa y un número considerable de contratados que no conocían el manejo de la industria, lo cual ocasionó muchos problemas en el proceso de implantación obligando a la empresa a reorganizar a los antiguos trabajadores que si conocen del segmento, para poder prestar el servicio adecuado a las necesidades de la estatal petrolera.

Es importante acotar que la transferencia de conocimiento debe ser considerada de manera bidireccional o multidireccional a partir del intercambio de servicios planteados en las organizaciones, específicamente entre los trabajadores. Dicha transferencia se materializará en la asimilación por una de las partes, los usuarios o los consumidores, del conocimiento producido, conduciendo una serie de intercambios. Situación que no ocurrió en este caso, ya que los nuevos empleados no aportaron insumos a la industria, y la transferencia de nuevo conocimiento aportado por SAIC no fue tal, más bien dicha empresa se benefició de los extrabajadores de PDVSA transferidos a INTESA (**Verlezza, entrevista realizada, 2003**).

Impacto sobre los Trabajadores

La parte más sensible de las acciones iniciadas por PDVSA en la utilización del *outsourcing*[17], en las actividades no directamente relacionadas a la producción de hidrocarburos, es justamente la menos visible: sus empleados, debido a que la transferencia de personal generó resistencia debiendo optar la empresa por incentivos o mecanismos de flexibilización, tal como ocurrió en PDVSA que la atrajo la propuesta de SAIC de promover el plan del Empleado-Propietario, que buscó convertir a los trabajadores en accionistas. El proyecto arrancó con el programa comprador inicial, en el cual los empleados de INTESA adquirirían acciones de SAIC en dólares (**Producto, 1997**).

Para **Graterol (entrevista realizada, 2003)** el personal de PDVSA no deseaba ser transferido a la nueva empresa a pesar de la campaña iniciada por la gerencia para que los trabajadores aceptaran la transferencia, éstos se percataron con el tiempo de que era una decisión tomada, siendo transferidos sin más remedio, situación que no fue muy bien vista por la Gerencia de Recursos Humanos. Para evitar problemas laborales con el sindicato la empresa solo transfirió a la nomina mayor y la ejecutiva dándole la opción de decidir solo a algunos ejecutivos específicos.

Para **Berlín (2002)** los empleados de INTESA se han convertidos en accionistas en condiciones muy ventajosas adquiriendo acciones a crédito, y sin pago de intereses. Pero esta situación no quiere decir que el hecho de ser propietario significa tener empleo garantizado. En algunos casos puede ocurrir que el empleado ante la expectativa de ser despedido prefiera vender sus acciones antes de que bajaran de precio de manera de poder contar con

[17] Los ejecutivos de PDVSA tropicalizaron el término anglosajón con la frase “Transferencia a terceros de actividades no medulares” (**Producto, 1997**).

un capital que le permita sobrevivir a los meses de desempleo. Para **Pacheco (entrevistado por Gómez, 2002)** los creadores de INTESA pensaron que en ese momento era la mejor alternativa, tanto para la industria como para los trabajadores, a pesar de lo traumático del cambio.

Otros de los problemas presentes, a pesar de los intentos de la alta gerencia de implantar una cultura aceptada por todos los miembros de la organización, fue que éstos se agruparon identificándose con sus identidades nacionales o corporativas creando grupos o estereotipos, observándose que había una integración cultural en la parte formal pero en la práctica había un costo para la gerencia que implicaba un sacrificio por parte de los tres sectores involucrados que coexistían en INTESA (**Berlín, 2002**).

Berlín (2002) indica que el sector proveniente de PDVSA, debido a la naturaleza del cambio brusco y obligado de organización, no se identificaban con INTESA debido a la facilidad de identificarse con lo nacional. El sector proveniente de SAIC se identificaba a veces con su identidad corporativa y en otras ocasiones con su identidad nacional. La identificación del sector privado era con su identidad corporativa y no con la identidad nacional debido a saberse conocedores del ambiente de negocios en Venezuela además de tener las destrezas necesarias para el puesto para el cual fueron contratados, se sentían que venían de un ambiente altamente competitivo (a pesar de venir de un sector también altamente protegido) viendo a los empleados transferidos de PDVSA como personas que provienen de un sistema paternalista, poco productivo, y éstos a su vez veía a los empleados de SAIC como personas que recibían altos salarios que no se relacionaban con su calificación.

La inestabilidad laboral que amenaza a los gerentes está asociada con dos hechos: primero, la inestabilidad que caracteriza a este tipo de empresa

y segundo, la transferencia de personal de una empresa del Estado a una privada, marcando rasgos de convivencia entre una cultura jerárquica y una cultura de mercado (**Berlín, 2002**).

A dos años de la creación de INTESA se podía observar una marcada diferencia en los sistemas de remuneración de los empleados en comparación a los pertenecientes a PDVSA, diferencias de hasta un treinta por ciento a un mismo nivel de gerentes (**Graterol, entrevista realizada, 2003**).

Para **Verlezza (entrevista realizada, 2003)** los empleados no estaban comprometidos con la organización, debido al incumplimiento de las ofertas de mejoras por parte de SAIC, lo que motivó los deseos de los trabajadores de ser transferidos a su empresa de origen, PDVSA.

Otro problema se presentaba a la hora de la toma de decisiones, donde se involucraban los diferentes sectores existentes dentro de la organización los cuales coincidían al ver menores posibilidades de participación en INTESA que en las organizaciones de procedencia, a pesar de que la alta gerencia de la compañía se esforzaba por inyectar una cultura de participación a través de talleres, boletines e información vía correo electrónico y publicaciones (**Berlín, 2002**).

Los últimos acontecimientos después del paro petrolero han aumentado ese drama. Luego de la reunión de la junta directiva a finales de febrero de 2003, se decidió estudiar la posibilidad de proceder a la disolución de la empresa de manera amistosa.

Carquez (2003) indica que el nuevo nombre de la Gerencia de Petróleos de Venezuela, que sustituirá a INTESA, es Automatización, Informática y Telecomunicaciones, la cual estaría en capacidad de garantizar la protección de los sistemas y datos de la petrolera estatal.

Epílogo

Desde un punto de vista teórico, puede considerarse al *outsourcing* como una extensión del viejo principio de la "división del trabajo". De acuerdo con ese principio, las organizaciones humanas basan su estructura y funcionamiento en la especialización de los seres humanos que las integran, distribuyéndose las distintas funciones en grupos de personas separados (divisiones), subgrupos (departamentos) e individuos (puestos).

Por extensión, resulta sencillo extrapolar la especialización hacia fuera de la organización, para considerar las organizaciones en interacción unas con otras. Puesto así, habrá grupos de organizaciones, subgrupos y organizaciones individuales que son especialistas en determinadas actividades. Si cada organización se concentra exclusivamente en su área de mayor especialización (competitividad), lo que se conoce como el "núcleo del negocio", entonces el viejo principio de la división del trabajo traspasa las fronteras de la organización individual para comenzar a operar en el sistema económico global. Esta es, sin duda, la más trascendental implicación del *outsourcing*, implicación que conlleva la cimiente de una revolución de hondas repercusiones para la civilización.

Cuando se observa panorámicamente al mundo globalizado de hoy día, se aprecia un irracional aprovechamiento de los recursos, ya que muchos seres humanos se dedican a repetir una y otra vez las mismas actividades por todas partes del planeta, sin ser necesariamente los más competentes en la ejecución de dichas actividades. El *outsourcing* implica hacer que los verdaderos expertos en determinadas actividades, sean los que en definitiva se encarguen de su ejecución.

Al traspasar las funciones organizacionales las fronteras de la propia organización, el trabajo comienza a realizarse por colectivos cooperativos,

más que por empresas aisladas. Con el *outsourcing*, ya no tiene sentido hablar de una empresa, sino más bien de una red de empresas interrelacionadas e interdependientes. Esto, desde un punto de vista sociopolítico, tiene hondas implicaciones teóricas sobre la distribución del poder en la sociedad.

Es indudable que el poder va aparejado, en relación directamente proporcional, a la cuantía de los recursos –humanos, materiales y financieros- que se tiene bajo control directo. En tal sentido, mientras mayor sea la cantidad de recursos que una empresa o entidad social controla en forma directa, tanto mayor será su poder dentro de la sociedad. Esta situación, evidentemente, introduce un factor de vulnerabilidad en la sociedad que consiste en la concentración de poder en manos de unos pocos grandes grupos empresariales que, al cabo, terminan controlando a las organizaciones políticas y a las instituciones de la sociedad. En definitiva, la concentración de recursos en manos de una misma entidad social (empresa, corporación, organismo, etc.), atenta contra la viabilidad misma del sistema democrático.

Es por ello que la tendencia hacia la externalización de funciones organizacionales (*outsourcing*) es beneficiosa como mecanismo de redistribución de las cuotas de poder dentro de la sociedad, al favorecer una redistribución de la propiedad y control de hecho de los recursos. Pudiendo establecerse que una empresa concentre todo el poder, o por el contrario, en lugar de que una misma corporación concentre enormes cantidades de recursos, estas últimas se distribuyen en una red de proveedores de dicha corporación, con lo cual es esa red de proveedores y no la corporación original la que comienza progresivamente a acumular cuotas de poder.

Es evidente que sólo los *outsourcers* que reúnen características de especialización son los que realmente están en capacidad de brindar a la empresa que les subcontrata ahorros significativos en costos y mejoras sustan-

ciales en productividad y calidad de los resultados en la función o actividad transferida.

Puesto así, no tendría mayor sentido, desde la lógica neoliberal, contratar a un *outsourcer* con escasa experiencia, capacidad de respuesta, recursos, etc. En tal sentido, pensar en pequeñas organizaciones cooperativas como *outsourcers*, sería irracional, pues no permitirían lograr ahorros en costos ni mejoras sustanciales en calidad y productividad de los resultados esperados.

Sin embargo, los resultados del presente capítulo, dejan claramente en evidencia que la contratación de *outsourcers* de reputado prestigio internacional no es tampoco garantía de ahorro en costos ni aumentos de productividad, sobre todo cuando se le delega el control prácticamente total de la función organizacional transferida. Tal ha sido el caso de INTESA, subcontratada por PDVSA para todas sus funciones informáticas. Aun cuando la pretendida empresa especializada de corte transnacional supuestamente iba a generar grandes ahorros a PDVSA, así como incrementos en su eficiencia y eficacia organizacional, la realidad ha sido otra. Los datos que se tiene al respecto indican que PDVSA no solamente no ha ahorrado costos, sino que estos se han incrementado en comparación con haber mantenido la gestión y operación directa de las funciones informáticas con recursos propios. Además, PDVSA perdió sus más valiosos recursos humanos en esta área, siendo ahora una verdadera proeza el volver a adquirirlos. Así mismo, y no por mencionarlo de último menos importante, PDVSA se convirtió en una corporación altamente vulnerable al control por parte de terceros de sus sistemas informáticos y, siendo PDVSA la principal fuente de ingresos fiscales de la República, esta vulnerabilidad es una vulnerabilidad estratégica del país en relación con potencias extranjeras, circunstancia que quedó demostrada du-

rante los sucesos de diciembre de 2002 y enero de 2003 (paro petrolero).

Ahora bien, justamente a raíz del paro petrolero, el despido de miles de trabajadores de la industria y la reestructuración de PDVSA, se ha venido instrumentando un modelo de externalización de funciones y actividades de la industria petrolera nacional hacia asociaciones cooperativas populares, iniciativa que demuestra que la externalización no necesariamente es un modelo para grandes *outsourcers*, sino también para pequeños y micro *outsourcers* y redes de *outsourcers* que, considerados en conjunto, podrían conducir a grandes beneficios para la industria petrolera, pero sin concentrar los recursos transferidos en una sola empresa (como fue el caso de INTESA), sino en una red de muchos proveedores certificados, tanto individuales, como empresariales y cooperativos. De esta manera, el *outsourcing* podría favorecer a la industria y redistribuir los riesgos al contar con diferentes proveedores y no con uno sólo o unos pocos frente a los cuales se generan vulnerabilidades estratégicas.

El verdadero problema del *outsourcing*, visto desde la óptica de los trabajadores, es que si ellos vienen transferidos de otras empresas (caso INTESA), sus condiciones laborales se desmejoran puesto que pierden beneficios socio-económicos logrados con anterioridad (antigüedad, prestaciones sociales, caja de ahorros, jubilaciones, etc.), al igual que existiría una desigualdad entre empleados transferidos y empleados nuevos de la empresa *outsourcer*.

Ahora bien, por el contrario, si la empresa subcontrata a otra empresa para realizar distintos servicios o actividades dentro o fuera de la empresa contratista, los empleados de la empresa contratada, si fueron despedidos de la empresa contratista (caso CANTV), igualmente presentarán desventajas con respecto a los empleados de la contratista, puesto que los primeros, al

igual que en el caso de INTESA, podrían no tener ese paquete de beneficios socio-económicos y laborales con que contaban antes; produciéndose de esta manera una precarización de la relación laboral.

En el caso de empresas de negocio o con fines de lucro principalmente pertenecientes al sector privado el *outsourcing* entraña como costos de gran peso los efectos sobre el nivel de empleo y la precarización laboral. Esta última no solamente se presenta en el caso de los trabajadores transferidos al *outsourcer*, sino también en el caso de los trabajadores que permanecen empleados por la empresa usuaria, los cuales pierden poder de negociación por el debilitamiento sindical que se produce a consecuencia de la operación de *outsourcing*.

Por otra parte, los aparentes beneficios en productividad y competitividad que la empresa puede lograr gracias al *outsourcing*, podrían verse contrarrestados por los efectos negativos que suelen producirse en el clima organizacional de la empresa usuaria, debido a la falta de interrelación entre los empleados de esta última y los empleados colocados por el *outsourcer*, lo que bien puede derivar en una disminución de la moral de los trabajadores, dificultades para consolidar equipos productivos de trabajo, obstáculos para el ejercicio y consolidación de liderazgos, entre otros factores asociados al clima organizacional que repercuten en la productividad y competitividad de la empresa.

Los factores anteriores suelen tener mayor incidencia en los casos de subcontratación laboral entendida "…como un acuerdo entre dos partes: una empresa o entidad y trabajadores de modo individual u organizados en grupos o en pequeñas empresas, con el fin de que éstos realicen para la primera un servicio, un proceso o una fase de la producción" (**Valero, 1999, p. 93**), es decir, el caso de externalización como un acuerdo empresa-trabajadores,

donde suele utilizarse diversas prácticas ilegales, cuya finalidad última consiste en evadir la legislación laboral, es decir, cometer el llamado “fraude laboral”, bajo la pantalla de la “flexibilización laboral”, la cual beneficia a la empresa desde una perspectiva economicista, pero perjudica a los trabajadores debido al fenómeno de la “precarización laboral” (**Bronstein, 1999**).

No obstante, cuando la subcontratación se realiza con una empresa “de clase mundial”, es decir, una empresa sólida, con una amplia base de capital físico, humano e intelectual, el efecto de precarización laboral se ve grandemente disminuido e incluso ausente por completo. En tal sentido, el análisis no puede ser simplista, dado que la precarización laboral depende de hecho de las características del *outsourcer*, así como de la naturaleza de la operación de *outsourcing*.

Por otra parte, en el caso de empresas del sector público y, más todavía, en el caso de organismos del sector público (no empresariales, sino institucionales), el *outsourcing* tiene repercusiones bien distintas que en las empresas con fines de lucro pertenecientes al sector privado.

En efecto, si se busca dar un sentido social a una operación de *outsourcing*, a través por ejemplo de la contratación de cooperativas y pequeñas o microempresas, se corre el riesgo de precarización laboral, dado que el *outsourcer* en tales casos no cuenta con una sólida base de capital físico, humano e intelectual y, por lo tanto, no está en capacidad de exhibir capacidades de clase mundial en el área de actividad para la cual se le subcontrata.

Por otro lado, a diferencia del sector privado, en muchas organizaciones del Estado existe “burocracia clientelar” que se traduce en una “hipertrofia improductiva” del empleo. En tal sentido, una operación de *outsourcing* que

en este caso conduzca a una reducción efectiva del empleo improductivo en el sector público resulta, sin lugar a dudas, beneficiosa desde el punto de vista del beneficio económico-social neto para la Nación, dado que el costo para los empleados salientes y el incremento de la tasa de desempleo consecuente, se vería compensado por las ganancias en eficiencia y eficacia del sector público, incluyendo el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado para beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de si el *outsourcing* es o no beneficioso no es simple y debe calcularse para cada caso en particular, sobre todo si se trata de organizaciones del sector público que decidan recurrir a la externalización como estrategia de optimización del rendimiento organizacional.

Las razones que han determinado el auge del *outsourcing* van más allá de la búsqueda del máximo beneficio a costa de los trabajadores, y se ubican en el terreno de los fundamentos mismos del sistema capitalista o economía de mercado, cuya tendencia evolutiva conduce necesariamente a la disminución de la cantidad de puestos de trabajo disponibles en la economía, lo cual, al producirse en forma simultánea con el crecimiento poblacional, sólo predice un desenlace posible: el empeoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, el aumento sostenido del desempleo y la inequidad creciente en la redistribución de la riqueza generada por la sociedad.

Es evidente que ceñirse al criterio exclusivo de la productividad y la competitividad, es decir, a la maximización del rendimiento económico de la empresa, conducirá, habida cuenta del avance del cambio técnico, a una situación de máximo rendimiento económico y mínimo empleo, debido a la automatización. Frente a ese escenario, por demás nada improbable, es indudable que la sociedad tendría que plantearse la adopción de un nuevo para-

digma para la redistribución de la riqueza distinto del paradigma capitalista. De otra manera, la alternativa consiste en revalorizar en el momento presente el empleo por sobre el rendimiento económico, lo cual implica la adopción de una política empresarial que deliberadamente sacrifique productividad y competitividad en favor de un mayor nivel de empleo. Este último escenario es quizás tanto o más improbable que el anterior, pues, en cualquiera de los casos expuestos, la viabilidad misma del pacto social depende de un cambio en la concepción del paradigma estrictamente capitalista hacia nociones en mayor o menor medida de índole colectivista.

CAPITULO VIII

ESTADO DEL ARTE EN ADMINISTRACION ACUATICA

Introducción

En diferentes países, particularmente en los desarrollados, una única dependencia gubernamental ejerce la máxima autoridad marítima, concentrando todas las funciones y actividades inherentes a ese sector, tanto en sus aspectos de políticas como en sus aspectos operacionales. También es frecuente el caso de dos dependencias diferentes, una encargada de la formulación y ejecución de las políticas sectoriales y la otra encargada de la planificación y ejecución de los diferentes servicios operacionales vinculados al desenvolvimiento de las actividades marítimas. En algunos modelos, todo lo relativo a la navegación fluvial y el mantenimiento de hidrovías, la planificación y mantenimiento del sistema portuario, los asuntos relativos a las actividades pesqueras y la navegación deportiva, recreativa y científica, están administrados por distintas dependencias gubernamentales no vinculadas a la autoridad marítima propiamente dicha.

Por ejemplo, en Los Estados Unidos de Norteamérica, país con un modelo de Estado Residual (**Esping-Andersen, 1993**), en el que la gestión y ejecución directa de los servicios públicos por parte del Estado es mínima, la Guardia Costera (*United States Coast Guard*) es la máxima autoridad acuática, ejerce absolutamente el Control por el Estado Rector del Puerto en todos los puertos de esa nación y es el ente que coordina actividades tan importantes como los planes de contingencia ante eventuales accidentes acuáticos,

incluso es la autoridad central en materia de búsqueda y salvamento (SAR). No obstante, compete a la Administración Marítima (MARAD – *Maritime Administration*), todo lo relativo a la regulación y control de la formación náutica y las políticas de subsidio a la industria naviera y de la construcción naval, tanto por el lado de la oferta (transferencias monetarias directas) como por el lado de la demanda (reserva de cargas del Estado y otras cargas de cabotaje y de comercio exterior). Resalta el hecho de que tanto la Guardia Costera, que es una de las cinco fuerzas militares de los Estados Unidos, así como la Administración Marítima, están adscritas ambas al Ministerio de Transporte de ese país.

En el caso de España, país que viene acoplando su tradicional modelo de Estado Continental Mediterráneo (**Esping-Andersen, 1993**), donde se privilegia el rol de la familia como unidad generadora de bienestar colectivo, al Modelo Residual, donde se privilegia al individuo en el libre mercado, se observa una red integrada de Capitanías Marítimas que operan bajo las directrices de una agencia central del gobierno, concentran todas las funciones y actividades del sector, como son: servicios de inspección marítima, seguridad marítima y prevención de la contaminación del medio marino, despacho, marina de recreo, registro, personal marítimo y asuntos generales, y sistema integrado de control de tráfico marítimo y de prevención de la contaminación. En este modelo tanto el Estado como el sector privado se encargan de la prestación de los servicios públicos, en proporciones variables que dependen de la particular evolución tradicional e histórica de cada sector de actividad de la sociedad.

En un país en vías de desarrollo afín a Venezuela, como es la Argentina, la mayoría de las funciones y actividades marítimas están concentradas en la Prefectura Naval, a través de los Guardacostas.

A pesar de que en la generalidad de los países con actividades marítimas y conexas al sector marítimo, la administración marítima abarca un mismo tipo de funciones básicas, la estructura organizacional y funcional de cada administración marítima difiere de un país a otro, al parecer en relación directa con su particular modelo de Estado y la evolución histórica de sus tradiciones.

Habida cuenta de que en Venezuela se está acometiendo recientemente un esfuerzo de reingeniería organizacional, a raíz de la creación del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEAI), organismo que detenta por ley el ejercicio de la máxima autoridad marítima y acuática en general del país, se analiza en este capítulo los diferentes modelos administrativos utilizados para el ejercicio de la autoridad acuática en diferentes países, a fin de identificar los elementos de un modelo administrativo para el ejercicio de dicha autoridad que refleje el estado del arte a nivel internacional en esta área.

Para la descripción del estado del arte en Administración Acuática a nivel internacional se procedió de la siguiente manera:

1. Se recopiló toda la información relativa a las funciones, actividades y entes responsables de la administración acuática en países representativos de los diferentes modelos de Estado de Bienestar existentes en la actualidad, específicamente aquellos que tienen sectores acuáticos importantes, administrados con eficacia y eficiencia.

2. Se sostuvo conversaciones informales con expertos en transporte marítimo, agentes navieros, gerentes de empresas navieras, capitanes y oficiales de marina mercante, para recabar su opinión respecto a lo que sería una administración acuática de frontera, es decir, a nivel del estado del arte en esta materia.

3. Se consultó obras de autores internacionales y nacionales que versan sobre el objeto de estudio.

4. Se analizó y sintetizó toda la información precedente y se derivó lineamientos para el ejercicio de la autoridad acuática que reflejan el estado del arte a nivel internacional en esta área.

Como objeto de estudio, se abarca la totalidad de las administraciones acuáticas a nivel mundial.

De esa población, se trabajó con una muestra intencional que incluye las administraciones acuáticas de aquellos países para los que se consiguió la información necesaria, representativos de los diferentes modelos de Estado de Bienestar y con administraciones acuáticas eficientes de reconocida trayectoria histórica. Esos países son: Suecia (Estado Institucional), Estados Unidos (Estado Residual), Alemania (Estado Continental) y España (Estado Europeo-Mediterráneo). También se incluye a Venezuela (Estado Latinoamericano de corte Europeo-Mediterráneo en vías de desarrollo).

En el Anexo A se presenta la matriz utilizada para el análisis comparativo de las administraciones acuáticas de esos cinco países.

Semejanzas y Diferencias Generales de las Administraciones Acuáticas

La organización de las actividades gubernamentales depende básicamente de la constitución de un estado y otros instrumentos legales. La constitución, normalmente establece si un estado dado es centralista o federal. En el caso de un estado federal, la constitución determina la relación entre el estado federal y sus estados miembros, los derechos del gobierno federal en relación con la autonomía de los gobiernos de los estados miembros o de las provincias independientes. La constitución, una ley especial o una decisión

ejecutiva del gobierno, como puede ser el caso, también autorizará, por ejemplo, la delegación de ciertas partes de la administración pública a entidades del sector privado y su control por las autoridades públicas.

La estructura gubernamental sigue primariamente el marco legal, por ejemplo la administración portuaria dentro de la competencia de la administración federal (central) o regional (estatal, municipal); segundo, la necesidad pragmática y de procurar la mejor eficiencia posible; y tercero, pero no por ello menos importante, las tradiciones del país.

Un buen ejemplo del poder de la tradición en es la Guardia Costera Norteamericana. Fue fundada hace 200 años como una pequeña fuerza en contra del contrabando a cargo del Departamento (Ministerio) de Finanzas (Hacienda). Desde entonces se ha desarrollado como la agencia (organismo) federal a cargo de todos los aspectos relacionados con la seguridad marítima, incluyendo la contaminación, registro, certificación y rescate en el mar, con una notable flota propia y una academia para el adiestramiento de sus oficiales. Pero hasta 1967 permaneció formando parte del Departamento de Finanzas. Actualmente forma parte del Departamento de Transporte, a cuya adscripción también se encuentra la Administración Marítima.

Otro ejemplo del poder de la tradición es el nombre de la Oficina Marítima Superior Federal de Alemania. Este nombre no expresa nada respecto a las funciones específicas de esa autoridad gubernamental. La razón es la siguiente: la oficina fue fundada en 1878 por una ley especial, cuando el viejo parlamento federal decidió que deberían establecerse oficinas de tipo judicial para atender la investigación de los accidentes marítimos. Así que se activaron ocho oficinas regionales de instancia y una de apelaciones. Pero en aquel tiempo no había otras autoridades federales para atender los asuntos marítimos a ese nivel. En consecuencia, resultó lógico denominar a las ofici-

nas menores simplemente Oficinas Marítimas y, en el nivel superior, Oficina Marítima Superior Federal. Y ese es todavía su nombre oficial. Pero su nombre funcional es ahora Cuerpo Federal de Apelaciones para Investigaciones Marítimas.

Hablando en un sentido amplio y general del término “administración marítima”, viene a la mente que el mismo se utiliza, en un sentido mucho más restringido, para denominar a un importante organismo federal de los Estados Unidos con una misión no comprehensiva, sino con un campo muy especializado de tareas y actividades, como es la Administración Marítima (MARAD – *Maritime Administration*), la cual es una dependencia del Departamento de Transporte de ese país desde 1967. Antes de ese año, estaba adscrita al Departamento de Comercio. Sus funciones se circunscriben exclusivamente a actividades de promoción, es decir, subsidios. En este contexto, resulta apropiado mencionar que los principales aspectos de la “administración marítima”, en su sentido amplio (por ejemplo, asuntos de seguridad), están a cargo en Estados Unidos, según se mencionó anteriormente, de la Guardia Costera, mientras que lo concerniente a la competencia y la compleja globalidad de las conferencias navieras son asuntos a cargo de la Comisión Marítima Federal (FMC).

El núcleo de las actividades marítimas es el transporte marítimo (industria naviera), definido como el transporte de mercancías o personas en embarcaciones marítimas. La pintura abstracta de la “administración marítima” puede tornarse más clara si se describe la noción de “transporte marítimo” de manera más detallada. Al hacerlo, se comparará en lo que sigue la práctica de varios gobiernos en diferentes partes del mundo y, para empezar, conviene contrastar el “transporte marítimo” con otras nociones relacionadas.

Transporte Marítimo (General)

En la mayoría de los países, el Ministerio de Transporte o el Ministerio de Comercio es el ente gubernamental responsable del “transporte marítimo”. La razón para escoger uno u otro ministerio estriba con mayor probabilidad en la manera general en que se ve esta materia. En muchos países, “transporte” se ha relacionado, por largo tiempo, con el complejo sistema de los modos de transporte interiores, es decir, carretero, ferroviario y fluvial, mientras que la navegación marítima y la aviación civil han tenidos sus propios ministerios o han sido administrados por el Ministerio de Comercio o, incluso, si existe, por un Ministerio de Comercio Exterior.

El Ministerio de Comercio ha sido el caso, por ejemplo, de aquellas naciones de tradición marítima, como el Reino Unido o los Estados Unidos de América. Los países de mentalidad más continental, como la República Federal de Alemania, han tradicionalmente colocado al transporte marítimo bajo la esfera de competencias de su Ministerio de Transporte. Es bastante interesante notar que tan sólo dos o tres décadas atrás, el Reino Unido y, según se ha mencionado, los Estados Unidos de América, han cambiado su actitud y ahora consideran al “transporte marítimo” como una parcela del complejo universo del “transporte”. En consecuencia, la responsabilidad por la administración gubernamental del transporte marítimo ha sido ahora transferida a los correspondientes ministerios. Por otro lado, naciones marítimas tradicionales, como Dinamarca, han mantenido su administración marítima dentro de la esfera de responsabilidades de su Ministerio de Comercio, mientras Noruega lo ha organizado de manera diferente como una división de la Oficina de Exteriores.

Estos son apenas algunos ejemplos, pero todavía cabe mencionar uno bastante atípico, como es el caso de Liberia, el país con la flota mercante

registrada más grande del mundo, en donde su Comisionado Marítimo, que es la máxima autoridad de la administración marítima en ese país, reporta al Ministro de Finanzas.

Ahora se procede a analizar algunas relaciones entre el transporte marítimo y otras actividades, que algunas veces son combinadas y otras se delimitan.

Transporte Marítimo vs. Construcción Naval

La administración de la construcción naval suele estar a cargo del Ministerio de Economía o Industria.

Algunos de los antiguos países socialistas, con sus economías de control estatal, tenían sus propios ministerios para la construcción naval, así como ministerios específicos para la marina mercante. Es muy lógico que, si se tiene varios ministerios para diferentes partes de la industria, se subraya la importancia o relevancia de la construcción naval al mantener una dependencia gubernamental específica para esta parte de la economía. Sería interesante investigar la manera en que el declive de las economías socialistas influirá en la probable minimización del número de ministerios que se encargan de los asuntos marítimos.

Transporte Marítimo vs. Puertos y Terminales

Estas son dos nociones que también están estrechamente relacionadas. El patrón organizacional de la administración portuaria se asemeja mucho al patrón del estado en cuestión. Como regla general, un estado de gobierno centralizado tendrá una administración centralizada para sus puertos, y usualmente será el Ministerio de Transporte o de la Marina Mercante, la

dependencia responsable. Por otro lado, en los estados con constituciones federales, los puertos son administrados por los estados regionales o incluso por las comunidades locales (municipios), con el Ministerio de Transporte a cargo de funciones de coordinación.

En tales casos, sin embargo, el Ministerio de Transporte tiene la responsabilidad por la infraestructura portuaria en su conjunto, incluyendo las facilidades para el transporte interior así como funciones de dirección por medio de la planeación y el financiamiento federal. En consecuencia, la administración federal mantiene una buena cuota de poder, incluso bajo condiciones federativas.

Las estructuras administrativas descentralizadas implican tanto una gran ventaja como una gran desventaja. La mayor ventaja es que la competencia tiene lugar entre los diferentes puertos. La competencia es el mejor camino para incrementar la eficiencia y la productividad, y esto aplica a casi cualquier tipo de organización, pública o privada. La gran desventaja es que puede ocurrir el solapamiento y que, hasta cierto punto, la doble inversión puede resultar inevitable.

Mientras la administración portuaria en los estados con estructuras administrativas federales está usualmente descentralizada, el transporte marítimo, en cambio, es en gran medida competencia del gobierno federal. Un ejemplo típico de esta situación es los Estados Unidos de América: mientras los cincuenta estados federales tienen autonomía en muchos campos de la administración, el transporte marítimo, y por cierto la aviación civil también, están definitivamente en las manos del gobierno federal. Básicamente lo mismo se observa en la República Federal de Alemania, con pocas excepciones.

Transporte Marítimo vs. Hidrovías

La administración pública de las hidrovías comprende su construcción, extensión, mantenimiento y, algunas veces también, los sistemas de ayuda a la navegación (boyas, faros y otras). Con frecuencia se observa que en aquellos países que tienen un Ministerio de Obras Públicas, éste está a cargo de todo lo concerniente a la administración de las hidrovías y las ayudas a la navegación. En otros países, como por ejemplo en la República Federal de Alemania, el Ministerio de Transporte es quien detenta esta responsabilidad. Este tipo de organización se basa en la convicción de que la planeación, construcción y mantenimiento de carreteras, ferrovías e hidrovías son parte integral de la política de transporte, así como, por cierto, el mantenimiento de canales de navegación fluviales para buques de navegación oceánica, esferas todas que son competencia del gobierno federal.

Transporte Marítimo vs. Pesca

Históricamente el desarrollo y la importancia de la pesca de altura para la economía nacional de un país dado están determinados por la adscripción de este sector de la industria a uno u otro ministerio, a menos, por supuesto, que exista un Ministerio de Pesca específico, como es el caso en Rusia y algunos pocos países más.

La mayoría de los estados considera la pesca, el producto de la industria pesquera, como el factor determinante y, en consecuencia, mantienen sus asuntos pesqueros a su Ministerio de Agricultura y Alimentos. Es evidente que existen lazos estrechos con el Ministerio de Transporte, el cual normalmente se ocupa de todos los asuntos relativos a la navegación marítima y a la seguridad de los buques pesqueros. Este podría, de cualquier manera, ser el caso en cualquier administración que esté gobernada por el principio

de eficiencia y economía. Si esta distribución o coordinación de responsabilidades se establece apropiadamente, no será tan importante cuál ministerio detente la responsabilidad principal de la actividad pesquera, bien sea el de Transporte, como en Francia, o el de Agricultura, como en Alemania y el Reino Unido. La misma distribución de responsabilidades se observa a nivel internacional: los asuntos económicos y técnicos de la pesca son manejados por la Organización Mundial de la Agricultura y la Alimentación (FAO), con su cuartel general en Roma, mientras que los aspectos internacionales en materia de navegación y seguridad de los buques pesqueros están en manos de la Organización Marítima Internacional (IMO), siendo a este respecto notorio el Convenio de Torremolinos, concluido bajo el auspicio de la IMO y administrado por dicha organización.

La Administración Acuática en Suecia

En Suecia, país con un modelo de Estado Institucional (**Esping-Andersen, 1993**) o de Bienestar Clásico, en el que la gestión y ejecución directa de los servicios públicos por parte del Estado es máxima, la Administración Marítima Sueca, una empresa pública, es la máxima autoridad marítima.

El estado contrata los servicios de esa empresa pública para que la misma se encargue de todo lo concerniente a la administración pública de los asuntos marítimos, pero con la característica de ser todos de índole estrictamente operacional, quedando todo lo concerniente a planificación, registros, gente de mar, canalizaciones, puertos, pesca de altura, entre otros aspectos, a cargo de otras instancias de la administración pública sueca.

La Administración Marítima Sueca, como empresa pública, se adscribe al sector transporte, y su misión es mantener los mares limpios, libres (de

hielo y obstrucciones) y seguros, incluyendo para ello la prestación de servicios operacionales marítimos, tales como:

- Pilotaje y ayudas a la navegación.
- Rompe-hielos.
- Hidrografía.
- Búsqueda y rescate marítimo.
- Investigación de accidentes marítimos.
- Protección ambiental.
- Servicio técnico y desarrollo de infraestructura.
- Servicios de consultoría internacional.
- Inspección marítima de seguridad: seguridad marítima, seguridad técnica, seguridad operacional.

Las tareas primarias de esta empresa pública incluyen la responsabilidad en el suministro de servicios de infraestructura en la forma de sistemas de ayuda a la navegación (faros, boyas, posicionamiento satelital, etc.) seguros y accesibles para satisfacer las necesidades del transporte marítimo.

El mantenimiento de los extensos sistemas de ayuda a la navegación suecos es realizado por la Administración Marítima Sueca o por otros entes contratados por ella. Las operaciones en esta área incluyen la supervisión y mantenimiento tanto de los equipos e infraestructuras, como de su adecuado funcionamiento de conformidad con las especificaciones de seguridad establecidas.

El 95% del comercio exterior sueco se transporta por vía marítima. Toda la sociedad depende de que los buques accedan a los puertos. La Administración Marítima Sueca tiene la responsabilidad de hacer que esto sea posible, día y noche, durante todo el año.

Recientemente, la Administración Marítima Sueca ha sido comisionada

por el gobierno para monitorear los desarrollos internacionales en el transporte marítimo y para suministrar datos y experticia para facilitar la toma de decisiones por parte del gobierno en relación con las políticas de transporte marítimo. Al mismo tiempo, se ha requerido a esta empresa monitorear la viabilidad competitiva de la industria sueca del transporte marítimo. Los dos principales aspectos de la política de transporte marítimo (el transporte marítimo sueco y el transporte marítimo hacia Suecia) demandan, consecuentemente, que la Administración Marítima Sueca, se encargue tanto de la política de la marina mercante sueca como de la política del transporte marítimo en general.

De esta manera, en la actualidad, tanto el rol de formulación, ejecución y monitoreo de políticas, así como el rol de prestación de los servicios públicos marítimos, son ambos llevados a cabo por un único ente gubernamental, que en realidad no es un ente gubernamental, sino una empresa pública, con funcionamiento autónomo, la cual se financia con el cobro de algunos servicios que presta al público en general, como el servicio de pilotaje, así como por los impuestos que cancelan periódicamente los ciudadanos suecos (para rompe-hielos, sistemas de ayuda a la navegación, entre otros).

Conviene resaltar el hecho de que esta manera de enfocar la administración acuática en Suecia en realidad constituye la externalización absoluta de las funciones públicas, pues las mismas son transferidas en su totalidad a una empresa independiente del gobierno. El hecho de que el propietario de esa empresa sea el estado sueco, es decir, la colectividad, no significa que no se trate igual de una externalización. Lo que ocurre es que en un estado de tradición institucional como Suecia, la ética de servicio público está muy arraigada por tradición histórica y, por lo tanto, los empleados de la empresa pública, los cuales trabajan con los valores neoempresariales de eficiencia y

efectividad, también lo hacen con una mística de servicio público que no se observa sino en este tipo de sociedades escandinavas. En tal sentido, no se requiere de supervisión, control o evaluación de parte del gobierno en relación con el desempeño de la empresa pública, por lo cual, con absoluta confianza, se delega en ella incluso el ejercicio de la autoridad acuática, es decir, la toma de decisiones en relación con los diferentes servicios públicos acuáticos y, más recientemente, incluso en relación con las políticas hacia la marina mercante sueca y el transporte marítimo en general.

Las sociedades escandinavas, con estados centralistas de gran tamaño, son al propio tiempo altamente eficientes y eficaces en la administración pública (prestación de servicios públicos), lo cual obedece, según se desprende de la literatura consultada, a la ética de servicio público arraigada por tradición histórica, es decir, una simple cuestión de valores y principios aplicados escrupulosamente y una considerable toma de conciencia por parte de los funcionarios del sector público gubernamental y empresarial respecto a sus responsabilidades para con la sociedad.

La Administración Acuática en Estados Unidos

En los Estados Unidos de Norteamérica, país con un modelo de Estado Residual (**Esping-Andersen, 1993**), en el que la gestión y ejecución directa de los servicios públicos por parte del Estado es mínima, la Guardia Costera (*United States Coast Guard*) es la máxima autoridad acuática, ejerce absolutamente el Control por el Estado Rector del Puerto en todos los puertos de esa nación y es el ente que coordina actividades tan importantes como los planes de contingencia ante eventuales accidentes acuáticos, incluso es la autoridad central en materia de búsqueda y salvamento (SAR).

No obstante, compete a la Administración Marítima (MARAD – *Maritime*

Administration), todo lo relativo a la regulación y control de la formación náutica y las políticas de subsidio a la industria naviera y de la construcción naval, tanto por el lado de la oferta (transferencias monetarias directas) como por el lado de la demanda (reserva de cargas del Estado y otras cargas de cabotaje y de comercio exterior). Resalta el hecho de que tanto la Guardia Costera, que es una de las cinco fuerzas militares de los Estados Unidos, así como la Administración Marítima, están adscritas ambas al Ministerio de Transporte de ese país.

En este modelo, se observa una visión militarista de las actividades marítimas, debido al hecho de que las funciones de servicio público, tales como pilotaje, inspecciones, control por el Estado Rector del Puerto, entre otras, son desempeñadas por una dependencia gubernamental militar que, paralelamente, concentra las funciones de policía marítima, y seguridad y defensa nacional en los espacios marítimos. Ocurre que las funciones policiales y de seguridad y defensa no son delegadas por la Guardia Costera en entes privados, pero en cambio las demás sí lo son, manteniendo en este caso solamente funciones de supervisión y control de los entes privados, con o sin fines de lucro, que se encargan, con sus propios recursos, de prestar los diferentes servicios públicos marítimos.

Se comprende entonces, cómo en armonía perfecta con el modelo general de Estado imperante en Norteamérica, el cual reduce al mínimo la prestación directa de servicios públicos por parte del Estado, debido a la importancia que otorga al desempeño del individuo en el libre mercado como factor de generación de bienestar para la sociedad, la administración marítima operacional (es decir, la que se encarga de los asuntos relativos a la prestación de servicios públicos marítimos) sea una dependencia militar con funciones policiales, de vigilancia, supervisión y control. Deriva este modelo así, en una

concepción y visión autoritaria de la administración marítima, más que en una visión de servicio al colectivo.

La Administración Acuática en Alemania

La administración acuática en Alemania, nación con un modelo de Estado Continental (**Esping-Andersen, 1993**), en el que la gestión y ejecución directa de los servicios públicos por parte del Estado es mixta, del Departamento de Transporte Marítimo del Ministerio de Transporte es la máxima autoridad acuática, ejerciendo tanto las funciones de formulación y ejecución de las políticas sectoriales (comerciales y de transporte), como las funciones operacionales marítimas.

Se encarga de prácticamente todos los aspectos que suele vincularse al sector acuático: legislación, convenios internacionales, registros, políticas internas, políticas portuarias, políticas externas, subsidios, cargas del gobierno, navegación, cargas, telecomunicaciones, seguridad de los buques, construcción naval, sistemas de ayuda a la navegación, embarcaciones deportivas y de recreo, búsqueda y rescate, investigación de accidentes, pilotaje, contaminación, gente de mar, formación marítima, adiestramiento a bordo, certificación, canalizaciones e hidrovías, policía de hidrovías, policía marítima, policía fronteriza marítima y policía aduanal.

Ahora bien, lo verdaderamente resaltante en la Administración Marítima Alemana, modelo al que definitivamente se acerca mucho el adoptado por la nueva Administración Acuática en Venezuela, la cual ha centralizado todas esas actividades (e incluso otras, como remolcadores, lanchaje, planes de desarrollo de las zonas costeras, etc.) en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEAI), es el nivel ejecutivo.

En Venezuela y otros países, se utiliza la figura de las Capitanías de Puerto, como brazos ejecutivos de la administración acuática. En Alemania, la autoridad ejecutiva es ejercida en forma compartida entre el gobierno federal, las regiones, los estados y, lo que es más interesante a efectos del presente estudio, por cuerpos (gremios) o sociedades públicas o privadas.

A diferencia el modelo sueco, en Alemania no se delega la totalidad absoluta de la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad gubernamental en una empresa pública independiente, sino que se externalizan algunas funciones ejecutivas, y en muchos casos también la autoridad gubernamental misma asociada a esas funciones, en cuerpos de voluntarios de mucha tradición histórica. Pero, igual que ocurre en Suecia, el gobierno alemán no tiene que establecer mecanismos de supervisión y control de esos cuerpos de voluntarios o sociedades privadas, con o sin fines de lucro, pues su trayectoria histórica y reputación es tal, que la sociedad alemana confía plenamente en sus buenos oficios y en su mística de servicio público. Nuevamente, una simple cuestión de valores y principios escrupulosamente aplicados en el cumplimiento del deber.

La Administración Acuática en España

De acuerdo con **Lobeto (1994)**, las áreas esenciales de gestión marítima en la costa, en el caso de España, son las siguientes:

- *Servicios de Inspección Marítima*: las inspecciones, bajo una perspectiva moderna e integral, no deben limitarse únicamente al buque, al elemento humano (tripulaciones) o a las mercancías, sino abarcar diferentes ámbitos, precisando mecanismos administrativos de control para, entre otros aspectos: **a)** tutelar la seguridad marítima y de

la navegación (zonas de fondeo y maniobra), **b)** canales de entrada y salida de los puertos, **c)** dispositivos de separación de tráfico, **d)** control de seguridad de las maniobras y de los servicios de practicaje y remolque portuario, **e)** control de las operaciones de desguace, hundimiento y reflotamiento de buques, **f)** control de las descargas de residuos y productos contaminantes procedentes de los buques, **g)** control de los sistemas y equipos del buque para el salvamento y la prevención de la contaminación, **h)** control de los dispositivos de auxilio, salvamento y de seguridad marítima en las regatas y pruebas náuticas deportivas, etc.

- *Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación del Medio Marino*: aquí se presta especial énfasis a la planificación y organización de las respuestas frente a contingencias, y el control y elaboración de informes y/o resoluciones que al respecto debe firmar diariamente el Capitán Marítimo (Capitán de Puerto). Resulta interesante el enfoque español en cuanto a la centralización de funciones en la figura del Capitán Marítimo, el cual se encarga de gestionar (dirigir, coordinar, supervisar, etc.), los siguientes aspectos: **a)** informes relativos a las obras de dragado de un puerto, **b)** fijación de los límites geográficos del practicaje portuario, **c)** ubicación geográfica de las señales marítimas, **d)** operaciones de carga o descarga de mercancías, **e)** enrole o desenrole de tripulaciones, **f)** coordinación, con las autoridades competentes, para que las actividades náuticas y de baño se realicen bajo condiciones compatibles con la seguridad de la vida humana en el mar y de la navegación, etc.

- *Despacho, Marina de Recreo, Registro, Personal Marítimo y Asuntos Generales*: esta es, de acuerdo a **Lobeto (1994)**, la tercera área

de gestión de las Capitanías Marítimas, abarcando los aspectos de gestión de recursos humanos y medios financieros y materiales adscritos a dichas entidades; igualmente, engloba la supervisión de las conexiones de los sistemas informáticos de los Servicios Periféricos con los Servicios Centrales, así como la canalización de las relaciones de la Administración Marítima con ciudadanos y usuarios.

Por otra parte, en España las Comandancias Navales se encargan exclusivamente de ejercer cometidos militares que afecten a la defensa nacional, sin vinculación con las actividades de la marina mercante o de la pesca marítima.

Se caracteriza también la administración acuática española por su sistema integrado de control de tráfico marítimo y de prevención de la contaminación en las zonas de responsabilidad de esa Nación.

España viene acoplando su tradicional modelo de Estado Continental Mediterráneo (**Esping-Andersen, 1993**), donde se privilegia el rol de la familia como unidad generadora de bienestar colectivo, al Modelo Residual, donde se privilegia al individuo en el libre mercado, se observa una red integrada de Capitanías Marítimas que operan bajo las directrices de una agencia central del gobierno, concentran todas las funciones y actividades del sector, como son: servicios de inspección marítima, seguridad marítima y prevención de la contaminación del medio marino, despacho, marina de recreo, registro, personal marítimo y asuntos generales, y sistema integrado de control de tráfico marítimo y de prevención de la contaminación.

En este modelo tanto el Estado como el sector privado se encargan de la prestación de los servicios públicos, en proporciones variables que dependen de la particular evolución tradicional e histórica de cada sector de activi-

dad de la sociedad.

Una característica importante, que se observa en los países latinoamericanos de tradición hispánica (y por lo tanto de tradición continental mediterránea en su concepción del Estado), al igual que en el caso de España antes de su acercamiento hacia el modelo residual de Estado, es la separación en diferentes dependencias gubernamentales de las funciones policiales y de seguridad marítima, las cuales suelen estar a cargo de la Armada, dependiente del Ministerio de la Defensa, y las funciones de servicio público operacional marítimo, las cuales suelen estar a cargo del Ministerio de Transporte.

Destaca también el hecho de que en este modelo de Estado Continental Mediterráneo, las funciones de formulación y ejecución de políticas marítimas (subsidios, etc.) no son competencia del Ministerio de Transporte, sino del Ministerio de Asuntos Económicos (Comercio, Industria, etc.), en el mejor de los casos, y en el peor no existe dependencia alguna que se encargue explícitamente de esa función, quedando a merced del poder legislativo, por medio de leyes tales como leyes de reactivación o de fomento del sector, o a la discreción del Ministerio de Planificación, es decir, del poder ejecutivo general. De allí la notoria ausencia de personal específico en estos modelos que se encargue de ejercer la representación del país en los diferentes organismos internacionales encargados de la formulación y seguimiento de las políticas marítimas internacionales. También de allí la incapacidad para canalizar con efectividad los esfuerzos de fomento y coordinación intersectorial de las actividades marítimas, específicamente la industria naviera y la industria de la construcción y reparación naval.

La Administración Acuática en Venezuela

Debido a su enorme complejidad e importancia, el sector acuático na-

cional abarcaba hasta hace poco un importante grupo de entes adscritos a la Administración Pública, cuya finalidad consistía en regular el funcionamiento del Sistema Acuático Nacional. Antes de la reciente creación del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), las funciones de la Administración Acuática y actividades relacionadas estaban dispersas en una multiplicidad de entes gubernamentales diferentes, tales como el Ministerio de Infraestructura (transporte marítimo, transporte fluvial, puertos, canalizaciones, asuntos de navegación pesquera, educación náutica), el Ministerio de la Defensa (policía marítima y fluvial, inspecciones de seguridad y defensa en los espacios acuáticos, búsqueda y rescate), el Ministerio de Finanzas (aduanas, comercio exterior), el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (inspecciones sanitarias), el Ministerio del Interior y Justicia (administración de justicia marítima), el Ministerio del Ambiente (contaminación en los espacios acuáticos), el Ministerio de Desarrollo Agrícola (industria pesquera) y las Gobernaciones de Estado (descentralización portuaria).

Aun cuando ahora la mayoría de las funciones de la Administración Acuática están concentradas en el INEA, todavía quedan diversas lagunas que la Ley General de Marina y Actividades Conexas, promulgada a finales del año 2001, no aclara al respecto; sin embargo, el INEA viene acometiendo una labor de reingeniería organizacional mediante la cual ha definido con cierta claridad el abanico de procesos que, como máximo ente rector de la actividad acuática en Venezuela, le toca desempeñar.

A grandes rasgos, la reorganización de la Administración Acuática Nacional emula el modelo instrumentado en la década de los 90 para la Marina Civil en España, al igual que comparte notables similitudes con la Administración Acuática en países como Suecia, Alemania y Argentina. La centralización de funciones y actividades en un único ente gubernamental responsa-

ble a nivel nacional también es compatible con el modelo utilizado en los Estados Unidos de Norteamérica, a través del *US Coast Guard*, aun cuando el INEAI también ha sido encargado por ley de las funciones que en los Estados Unidos desempeña la *Maritime Administration* (MARAD).

Las funciones que anteriormente en Venezuela estaban dispersas, tales como los planes de contingencia, las actividades de búsqueda y salvamento, el control por el Estado Rector del Puerto, la supervisión de las empresas navieras y otros actores del sistema acuático nacional, como las instituciones de formación náutica y los puertos, entre otras muchas, ahora se encuentran centralizadas en un único ente que ejerce la Administración Acuática Nacional, como es el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA); todo ello adecuadamente regulado por la nueva Ley General de Marina y Actividades Conexas, así como la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y la Ley General de Puertos, entre otras.

La Administración Acuática Nacional engloba, de manera centralizada en el INEA, los siguientes procesos medulares:

- *Planificación y Control de Gestión*: abarca la formulación, ejecución y seguimiento de políticas del sector acuático: plan nacional de desarrollo acuático, plan rector del sistema de puertos nacionales, coordinación de la formulación del plan nacional de contingencia del sector acuático, estadísticas del sector acuático, estudios especiales del sector acuático, evaluación de gestión del sector acuático, formulación de estrategias y políticas, gestión del centro de documentación institucional.

- *Operaciones*: abarca los servicios públicos acuáticos y actividades conexas relacionadas con la administración pública de buques; ac-

cidentes de navegación; búsqueda y salvamento; marina deportiva, recreacional y turística; empresas navieras; puertos; formación, capacitación, registro, certificación y seguridad social de la gente de mar. Contempla tanto el nivel central como el nivel ejecutor a nivel de Capitanías de Puerto y Delegaciones Acuáticas.

- *Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral*: puertos, construcciones de tipo portuario, infraestructura portuaria, diques, astilleros, fábricas de buques, talleres navales, varaderos, industrias navales de apoyo, oficinas técnicas y de proyectos, todo tipo de buque o embarcación, capitanías, muelles, gestión ambiental de los espacios acuáticos, seguridad integral, prevención y control de riesgos, control de actividades en la franja costera, búsqueda y salvamento, bomberos marinos, policía marítima, hidrografía, cartografía náutica.

También se encarga el INEA, como procesos de apoyo, de otras importantes esferas usualmente asociadas a la administración marítima en diferentes estados, como es el ejercicio de la representación de la República en los organismos internacionales reguladores de las diferentes actividades del sector y la gestión de los convenios internacionales de los que Venezuela es parte.

CAPITULO IX

EXTERNALIZACION DE LA ADMINISTRACION ACUATICA EN VENEZUELA

Un Modelo para la Externalización de la Administración Acuática en Venezuela

En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia, sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal) ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos

mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados.

Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema, y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consigue a mediano y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

Otro elemento a tener en cuenta es que el éxito de los valores neoempresariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. Pero en relación con los valores hay que significar, además, que no es lo mismo externalizar desde convicciones "públicas" que externalizar desde convicciones "privadas".

La combinación de la externalización con la cultura neoempresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la administración pública en diferentes dimensiones, como son: a) los problemas de "capturas" y de potencial corrupción, y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *Los problemas de "capturas" y de potencial corrupció*n: en los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración: en la cúpula estratégica (di-

mensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas sino que es un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. Hay otros países (la mayoría) donde el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Por ejemplo, en los conocidos casos de corrupción en Alemania, Francia y España las situaciones de corrupción se concentraron en el ápice estratégico. Es una corrupción de carácter político ocasionada por los problemas de financiación de los partidos políticos.

De cualquier modo, en todos los países (incluso en los que apenas existen actividades corruptas en la esfera pública) ha habido una fuerte tensión sobre los empleados públicos de alto nivel especializados en políticas reguladoras. Muy estudiada por la literatura es la situación de "captura" del regulador por el regulado (**Noll, 1983**): el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir y de evitar no se puede considerar como corrupción, pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas reguladoras, también está invadiendo las políticas distributivas, que son mucho más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los servicios públicos, las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos pueden ser similares a las que se establecen en las políticas reguladoras. En este nuevo escenario no van a ser excepcionales los fenómenos de "captura" y de corrupción. Esto supone ampliar enor-

memente las presiones de corrupción en la esfera pública. Por esta razón es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Pero si los empleados públicos están socializados en valores de carácter neoempresarial esto puede implicar que sean mucho más permeables a la captura y a posibles actos de corrupción.

b) *La cesión de la agenda pública a actores privado*s: se suele decir académicamente que se está, como se ha mencionado anteriormente, ante una Administración Relacional (ordenadora y diseñadora, pero que no gestiona) en el marco de un gobierno multinivel. Es cierto, la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos: esto es una Administración Relacional. También es cierto que se trabaja en un gobierno multinivel: los acelerados procesos de descentralización, por ejemplo, en muchos países de América Latina, generan una gran fragmentación competencial y situaciones de competitividad entre administraciones públicas. De todos modos, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos, que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudooligopolio. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en la prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez al gobierno local, a los mesogobiernos (estados o regiones) y a la administración central. Estas empresas tienen una visión transversal del sistema público; visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Este tipo de empresas puede llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas esté en sus manos, ya que poseen mucha más información que cada administración pública considerada individualmente.

Los cuatro grupos de problemas analizados hasta el momento conducen de forma inevitable a un quinto problema: la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia. Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. La flexibilidad se considera, desde hace unos años, como una virtud de los sistemas administrativos más modernos que muchos han denominado, influidos por la formulación de **Barzelay (1998)**, como postburocráticos. Las organizaciones públicas postburocráticas se pueden también considerar como sistemas híbridos y escasamente institucionalizados que pueden lograr con agilidad los objetivos de las organizaciones públicas. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

En la mayoría de los países latinos no es nada evidente, a diferencia de los países anglosajones, que se esté experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo postburocrático debido a que, quizás, nunca se ha disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Las construcciones burocráticas latinas han sido sólo parciales en el sentido de que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento. Es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo (**Shmitter, 1991, cp. Prats, 2000**). En definitiva, la mayoría de los países latinos, en especial en América Latina, no han poseído instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos, pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos.

De todos modos, esta esquizofrenia institucional en la que se ha vivido durante muchas décadas habría concluido, probablemente, con el tiempo, en un predominio de los parámetros burocráticos (objetividad, mérito y capacidad, carrera administrativa, jerarquía, etc.) sobre los comportamientos clientelares. Los recientes procesos de democratización política, los más recientes intentos de implantación de servicios civiles de carrera y la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia en los servicios públicos sólo podían desembocar en la configuración de instituciones profesionales y neutrales. Pero en pleno proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas, aparece la Nueva Gestión Pública que aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es el desarrollo de unas instituciones postburocráticas, sino de unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si se da por bueno el principio de que la "nueva riqueza de las naciones" se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones (públicas, en nuestro caso) y de sus capacidades de acción colectiva (**Prats, 2000**), se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en los países latinoamericanos.

Para contrarrestar los efectos negativos de la externalización de los servicios públicos, como máxima expresión del modelo de Administración Relacional propuesto por la Nueva Gestión Pública, **Ramió Matas (2001)** considera que deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

1) Planificar, a nivel integral de la Administración, una estrategia común de externalización, definiendo: a) Qué servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuáles deben mantenerse en régimen de gestión

directa por parte de la Administración. b) Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización. c) Hay que definir qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).

2) Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce cómo se gestiona (por ejemplo los servicios públicos emergentes), ya que las dificultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.

3) Deben asegurarse los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo, normativa reguladora general, pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas, pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.

4) Hay que diseñar que una parte de la administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Debe capacitarse al personal para que pueda desempeñar estas funciones, así como diseñar un sistema de rotación de los empleados

públicos que se encargan del control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos para evitar posibles capturas y prevenir potenciales casos de corrupción.

5) Establecer una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo, el gobierno local).

Evidentemente, el principal escollo al que se enfrenta la externalización en la administración pública venezolana en general, y específicamente en la administración acuática, a la luz de todo lo discutido hasta ahora, es cómo instrumentar una gestión eficaz de supervisión, control y evaluación de los *outsourcers* del sector privado en quienes se ha delegado la gestión y operación de los servicios públicos.

Resulta a este respecto innovador ponderar mecanismos como el que sugiere el modelo de administración acuática de la República Federal de Alemania, que es un estado de bienestar de carácter continental, donde la función pública es prestada de manera mixta, en forma coordinada entre el estado y el sector privado, este último principalmente a través de corporaciones profesionales de voluntarios, quienes constituyen cuerpos o asociaciones especializadas en una determinada actividad y, con base en donaciones y aportes desinteresados de sus propios miembros, ejercen la administración pública de esa actividad, algunos incluso con delegación de la autoridad misma, es decir, la externalización de una función medular de la administración pública como es el ejercicio de la autoridad gubernamental. Tal es el caso, por ejemplo, de la Sociedad de Clasificación German LLoyd, las Hermandades Locales de Pilotos, la Sociedad para el Rescate de Naves en Peligro (búsqueda y rescate), la Agencia para el Adiestramiento de Jóvenes

Marinos (adiestramiento a bordo) y la Asociación Germana de Navegación y Velerismo.

Esos cuerpos o asociaciones de especialistas y profesionales voluntarios son, sin embargo, instituciones de mucha tradición histórica y, por ello mismo, muy depuradas en cuanto a su mística, valores y ética, por lo cual no necesitan ser mayormente supervisadas por el estado, a pesar de que ejercen la función pública y algunas incluso llegan a ejercer la autoridad gubernamental misma, gozando de la total confianza del gobierno y la sociedad alemana.

Semejante opción sería un caos en países como Venezuela, debido a que la tradición de estado europeo-familiar que nos legó España es poco proclive a una responsabilidad social que esté por encima de la familia; es decir, en la familia latina suelen apañarse las conductas desviadas unos miembros a otros, particularmente los padres con los hijos y los hermanos entre sí. En esta profunda raíz psicosocial se encuentra quizás buena parte de la generalizada informalidad y corrupción administrativa que campea en nuestra sociedad.

No obstante, el notable modelo de externalización alemán aporta una idea interesante: la función pública puede externalizarse incluso en sus aspectos medulares (ejercicio de la autoridad gubernamental) si el *outsourcer* es escrupulosamente ético en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Pensar que con campañas de concienciación, formación de valores y externalización sin supervisión, se puede lograr lo anterior es utópico en un país como Venezuela.

De allí que hay que pensar en una solución diferente. Por ejemplo, si la supervisión y el control lo ejerce una entidad externa, de reconocida seriedad

y prestigio nacional e internacional, entonces se estaría solucionando el problema de los valores a través de una estrategia de “conducta y valores éticos garantizados”. Esta solución de hecho existe en Venezuela y en el mundo entero en el sector acuático, donde las Sociedades de Clasificación, corporaciones profesionales de reconocido prestigio internacional, se encargan de inspeccionar y certificar los buques, llegando muchos gobiernos incluso a delegar totalmente la autoridad gubernamental en esas instituciones de carácter privado: si el buque posee certificado de clase, es suficiente para considerarlo apto para la navegación, sin que el gobierno tenga que realizar las inspecciones del buque por sí mismo, ni tampoco tenga que supervisar ni controlar a la sociedad de clasificación para verificar que ésta cumpla éticamente con sus responsabilidades de servicio público (clasificación de buques).

La función supervisoria en las organizaciones públicas es una función crucial o medular de la gestión pública, porque de ella depende, nada más y nada menos, que el cumplimiento cabal de las normas establecidas por la sociedad. Es, por ello mismo, una función donde suele campear la corrupción administrativa, siendo el soborno de los supervisores la práctica más característica de dicha corrupción.

Al mantenerse la función supervisoria directamente gestionada y operada por el organismo público, la misma es proclive a la corrupción y a la ineficiencia, porque existe un plantel fijo de empleados, usualmente mal remunerados, que van conformando auténticas “mafias de certificación”, donde para otorgar su visto bueno a una empresa, por ejemplo, se le exige un pago ilegal. Esto por la vertiente dolosa. Pero también está una vertiente culposa, es decir, que a los males de la corrupción se suman los males de la negligencia, derivada de la incompetencia profesional, la irresponsabilidad y el desinterés

y falta de compromiso y de conciencia respecto del rol supervisorio estatal y su importancia para el adecuado funcionamiento de la sociedad.

Pese a ser una función medular de la gestión pública, la función supervisoria suele ser delegada en el sector privado a través de la contratación de personas y organizaciones que se encargan de realizar las inspecciones y evaluaciones requeridas. Esta no es una práctica común en Venezuela, pero sí en otros países, particularmente en los países desarrollados. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Autoridad Marítima de ese país (*US Coast Guard*) tiene como parte de sus funciones atribuidas por la ley, la obligación de otorgar a los oficiales de marina mercante sus certificados de competencias profesionales que los acrediten para el desempeño profesional. Sin el respectivo certificado oficial (refrendo del título profesional), el marino no puede ocupar su puesto de trabajo a bordo del buque mercante. De igual manera, tiene la Autoridad Marítima la obligación de otorgar a los buques el certificado de navegabilidad, para lo cual tiene que inspeccionar la nave y constatar el cumplimiento por parte de la misma de todas las normas nacionales e internacionales que la rigen en cuanto a las características del buque, cuadros mínimos de tripulación, competencias profesionales de la tripulación, sistemas de gestión de la seguridad, entre otros aspectos. Ahora bien, la Autoridad Marítima no acomete esa función supervisoria con personal y recursos gestionados y operados internamente, sino a través de la contratación de inspectores y supervisores privados, los cuales pasan por un riguroso proceso de acreditación para poder ser incluidos en el listado oficial de proveedores. Cuando el certificado está avalado por uno de los inspectores o supervisores designados o reconocidos por la Autoridad Marítima, entonces ésta otorga el respectivo certificado. Estamos aquí, claramente, ante un caso de *outsourcing* de una función medular de la gestión pública que, al ser subcontratada a entes privados especializados, mejora su desempeño y minimiza la propensión a la

corrupción y a la negligencia. En Venezuela la Autoridad Marítima funciona de manera similar, pues las Capitanías de Puerto mantienen registros de inspectores navales que son contratados en el momento en que se requieren sus servicios para ejecutar la función supervisoria de los buques mercantes. Sin embargo, lamentablemente, no se trata de una práctica difundida al resto de las esferas del sector público venezolano, como por ejemplo el sector educativo, de la salud u otros.

Por lo tanto, el autor de este estudio concluye, a modo de propuesta o modelo para gestionar la administración acuática en Venezuela, partiendo de lo discutido a lo largo de este estudio, que podría lograrse a través del modelo mixto continental, como el imperante en Alemania, externalizando en empresas, corporaciones, asociaciones, gremios, cuerpos y/o cooperativas las diferentes funciones de servicio público (operacionales) vinculadas a las actividades acuáticas y, al mismo tiempo, externalizando en organizaciones profesionales de prestigio internacional la misión de supervisar, controlar y evaluar el desempeño de los diferentes *outsourcers* en los que se delegue la prestación de los servicios públicos acuáticos.

Nótese que, si no se externaliza, no hay forma de controlar la corrupción e ineficiencia administrativa porque los supervisores, siendo también empleados públicos, forman parte del mismo círculo vicioso de la corrupción y la ineficiencia administrativa. Intentar que un organismo internacional, como por ejemplo una consultora gerencial de trayectoria mundial, audite a un ministerio público sería ocasionar un conflicto social de graves proporciones, con la consecuente inestabilidad política y el fracaso en el intento. No obstante, si se externaliza una función pública en una empresa, ONG, gremio o cooperativa, y luego se contrata a una agencia internacional para que le supervise, controle y evalúe, el potencial de conflicto disminuye considerable-

mente, porque ya no se trataría de una auditoría del extranjero al gobierno, sino en una auditoría de un ente privado a otro ente privado, uno extranjero y el otro nacional.

De esta manera, la administración acuática venezolana puede beneficiarse de los valores éticos de las instituciones de prestigio mundial para transferirlos al control social interno y, por otro lado, la auditoría de clase mundial obliga al auditado a mejorar sus procesos y prácticas para satisfacer los elevados estándares de desempeño que se le imponen en el proceso de evaluación.

Así como el estado confía en las sociedades de clasificación internacionales para garantizar la navegabilidad de los buques a los cuales la administración acuática emite el certificado de navegabilidad, de la misma manera puede confiar en una sociedad de consultoría gerencial internacional (de reconocido prestigio y trayectoria mundial) para certificar a los *outsourcers* que eventualmente sean contratados para prestar los servicios públicos acuáticos. La auditoría y certificación, por ejemplo, de una cooperativa de pilotos a la que se otorgue en concesión un servicio de pilotaje, podrían contratarse anualmente a la Cámara Alemana de Pilotos, por mencionar tan sólo un pequeño ejemplo.

Lo interesante de este modelo para la administración acuática venezolana es que armoniza la globalización con el desarrollo humano del país, los hace compatibles, logra aprovechar o capitalizar las ventajas de la globalización (facilidad de contratación de proveedores de clase mundial) para garantizar la eficacia de la supervisión, control y evaluación (mediante el mecanismo de la auditoría y certificación) de los *outsourcers* de la función pública y, en consecuencia, constituye una alternativa viable para incorporar los valores neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en un estado de tradición eu-

ropeo-familiar, el cual puede así factiblemente transicionar hacia un modelo continental de estado de bienestar con posibilidades de éxito.

A través del modelo de estado institucional, como el de Suecia, no resulta factible plantear la instrumentación de la Nueva Gestión Pública en la administración acuática venezolana, pues el estado en nuestro país no es de tradición institucional. Lo propio cabe decir de la aproximación residual, con el agravante de que la adopción de este enfoque implica el peligro de una transferencia de valores neoempresariales que puede conducir a una entronización mayor de la conducta antiética de los funcionarios públicos y los *outsourcers* de servicios públicos.

Auditorías de Externalización

Para el control de los contratos de *outsourcing* entre la administración (INEA) y los *outsourcers* se propone el establecimiento de auditorías que permitan verificar el cumplimiento de ambas partes, se propone la auditoria integral de manera que permita una metodología gerencial clara, adscrita a la función de control y evaluación el riesgo, permitiendo el aseguramiento de la calidad.

El aseguramiento de la calidad consiste, básicamente, en controlar y evaluar permanentemente la red de procesos de la empresa para que se satisfagan los requerimientos (límites de control) establecidos y que comprobadamente conducen a la obtención de resultados, productos y servicios de calidad. En palabras de **Zairi (1993)**:

> Un sistema de aseguramiento de calidad bien planteado debe escrutar dinámicamente todos los aspectos de las actividades empresariales, de tal manera que prevalezca en todo momento la conformidad con los estándares establecidos (**p. 76**).

Para ello, postula **Zairi (1993)** que el programa de aseguramiento de la calidad debe estar constituido por las siguientes etapas:

- *Evaluación*: esta etapa debe tener por propósito evaluar de manera específica lo adecuado de los planes existentes, los procedimientos, los lineamientos y los estándares. La etapa de evaluación no sólo tiene que garantizar que existe un sistema adecuado de procedimientos (sistema de calidad) para controlar las diversas operaciones de la empresa(estaciones Costeras), sino que también debe relacionarlos con las metas y objetivos del INEA.

- *Medición*: un buen sistema de aseguramiento de calidad debe poder medir los niveles de desempeño y producción en todas las etapas de cada proceso, para tener la seguridad de que las operaciones se llevan a cabo con eficiencia y economía, y de conformidad con los requerimientos del cliente.

- *Reportes*: es vital que un buen sistema de aseguramiento de la calidad tenga una etapa para reportar, de tal manera que se puedan tomar acciones. La etapa de reportes es responsabilidad de las personas que toman acciones directas para corregir el problema identificado y supervisar el proceso de las soluciones aplicadas.

- *Revisión*: los buenos sistemas de calidad cuestionan permanentemente la factibilidad de las soluciones, el enfoque lógico de las cosas, el valor de cada función para la efectividad total y si los procedimientos concuerdan con cambios y adiciones recientes en el sistema productivo de la empresa.

El área de relación de la Auditoria integral[18] del sistema de estaciones costeras. Esto supone desde el desarrollo del sistema de gestión de riesgos hasta el establecimiento y desarrollo y mantenimiento exitoso de los intercambios relacionales (**Morgan y Hunt, 1994**), a fin de garantizar el éxito de la relación entre las partes involucradas.

Los mecanismos de control propuestos tienen como principal objetivo conseguir la máxima satisfacción de la Administración Acuática venezolana, la cual podrá disponer de una red nacional e internacional de auditores bajo un sistema de rotación, que le garantizará el cumplimiento de los contratos establecidos por los *outsourcers*, además de contar con las mejores soluciones adoptadas por las organizaciones líderes en el ámbito internacional como las empresas de radiocomunicaciones Jotron, Sailor, Sea, JRC, Marconi entre otras.

La Administración Acuática deberá establecer con los *outsourcers* el codesarrollo de expectativas que permitan determinar conjuntamente objetivos a cubrir, análisis de estrategias y el riesgo involucrado, que generen beneficios para ambas partes y que probablemente sean de una naturaleza a largo plazo (**Clark y Mills, 1979**).

El INEA deberá establecer con los auditores nacionales e internacionales las siguientes condiciones:

- *Evaluación del riesgo*: identificar, evaluar y documentar los riesgos a los que se enfrenta la organización, de manera de evitar problemas de corrupción y obsolescencia de equipos.

18 La auditoría integral tiene como objetivo evaluar independientemente lo administrativo, operativo, sistema de gestión, aspectos tecnológicos y de información, velando por el cumplimiento de las normas y procedimientos de la institución, al igual que minimizando la exposición al riesgo, para dar una garantía razonable de la integridad, confiabilidad y disponibilidad de la información de las operaciones (**Sánchez, 2004**).

- *Elaboración del Plan de Auditora*: se debe confeccionar el plan de auditora alineado con las expectativas y objetivos del INEA, tomando en cuenta los riesgos del negocio, así como establecer los recursos necesarios para llevarlo a cabo.

- *Realización de proyectos*: desarrollar el Plan de Auditoria basado en el conocimiento de los riesgos de negocio y determinar si los mismos están adecuadamente controlados.

- *Comunicación de resultados*: comunicar a la Administración los resultados, mediante un informe que refleje y condense las conclusiones de los proyectos de auditoría.

¿Por qué auditores nacionales e internacionales bajo un sistema de rotación? La respuesta a esta pregunta es muy sencilla, ya que existen diferentes razones por las cuales es necesario establecer un sistema de rotación de inspectores locales con organismos internacionales, de manera de evitar los problemas de corrupción entre los inspectores y los *outsourcers*; al realizarse auditorias cruzadas y con diferentes inspectores se garantiza la transparencia del proceso, además de contar con:

- *Profesionales experimentados*: a nivel nacional e internacional, que garanticen el cumplimiento de los servicios prestados por las estaciones costeras del sistema.

- *Enfoque flexible*: diseño del enfoque de colaboración entre las partes a la medida de las necesidades del INEA, centrado en los procedimientos y necesidades individuales, de acuerdo al tipo y características especiales de cada estación del SMSSM (función específica a subcontratar, según se explica más adelante en este trabajo).

- *Conocimientos*: desarrollo a partir de la cultura interna de aprendizaje continuo del personal del INEA y de los *outsourcers*, aunado a las experiencias que proporciona el intercambio con prestigiosas compañías del mundo de las comunicaciones marítimas como por ejemplo las empresas de radiocomunicaciones mencionadas *supra*, que podrían ser seleccionadas para realizar las auditorias internacionales.

- *Tecnología*: contar con tecnología de punta en el área de inspección, supervisión y control de las comunicaciones marítimas y sistemas de control de trafico, teniendo en cuenta las mejores prácticas. Disponiendo de un amplio abanico de herramientas que facilitan la realización de los trabajos de auditoría integral.

La consolidación de estos elementos permitirá mantener al día las estaciones del sistema de acuerdo a los cambios de tecnología y otros muchos factores, creado nuevas oportunidades de crecimiento y, consiguientemente, de beneficio mutuo. Sin embargo, junto con las oportunidades vienen los riesgos; por ello, ante la creciente complejidad empresarial en se vive hoy en día, se ha creado un universo complejo de riesgos interrelacionados en las estaciones, que proporcionan un apoyo mutuo (**Duck, 1991**), pueden estar en un continuo que permita medir los riesgos interrelacionados.

Esta necesidad de gestionar la diversidad de riesgos interrelacionados ha estimulado la identificación de los riesgos estratégicos, es decir, aquellos que mayor impacto tienen en la prestación del servicio o el desempeño de la función. Habrá así de identificarse un plan de acción de mejora y los respectivos indicadores. El establecimiento de los indicadores tendrá como fin monitorear y asegurar las relaciones entre las partes (**Palomo, 2003**).

El diseño y desarrollo de un sistema de gestión de riesgo abarcaría los siguientes aspectos:

- Evaluación y comparación del estado actual de las funciones de gestión del riesgo existente. Identificación de disfunciones en la gestión de los riesgos más significativos.
- Diseño y ejecución de mejoras en las funciones y procesos de gestión del riesgo incluido. Relación entre riesgo y valor para los actores involucrados en el proceso.
- Entendimiento del negocio e identificación de riesgos estratégicos. Análisis del estado actual: identificación y evaluación del riesgo y actuaciones en proceso al respecto. Diseño del Sistema Integrado de Gestión del Riesgo deseado. Desarrollo de la función de Gestión del Riesgo.
- Se debe establecer programas de formación sobre gestión del riesgo y procesos de evaluación del riesgo, que permitan establecer mejoras en la gestión de riesgos específicos.
- Desarrollar la función de Auditora Integral enfocada al riesgo del servicio.

Contratos y Marco Regulatorio del *Outsourcing*

Contexto

En el entorno global se han producido una serie de cambios de actitud en la voluntad de los diversos gobiernos y en su política de empleo con respecto a la flexibilidad laboral, otorgándosele más confianza en su eficacia

para luchar contra el desempleo, e incluso potenciándola y facilitándola en muchas ocasiones. Al igual que el poder político, los interlocutores sociales se han mostrado más abiertos hacia estos planteamientos, admitiendo un cierto grado de flexibilidad controlada que podría servir para ayudar a disminuir los procesos de recesión y el creciente desempleo (**Ricca, 1992**). En el terreno jurídico también se ha producido una mayor flexibilidad en materia de relaciones laborales, dándose más aceptación al fenómeno de la interposición en el contrato de trabajo (**Rodríguez-Piñero, 1992**).

Los resultados de esta permisividad se pueden apreciar en la reforma del mercado laboral, en la que abundan nuevos tipos de relaciones contractuales y de situaciones laborales especiales no permitidas hasta ahora, los cuales disminuyen el desempleo sin representar mayores gastos para sus empleadores; debido a la flexibilización de la relación laboral (trabajo por horas o por tareas asignadas), sin que se genere pago de prestaciones sociales u otros pasivos laborales legales.

Según **Peiró y Prieto (1996)**, el trabajo como fruto de la concentración productiva en el sector terciario, se ciñe en la actualidad, en gran medida, al campo de los servicios. Esto ha provocado que muchas ocupaciones y puestos de trabajo, así como el nivel de formación y competencias necesarias para desarrollarlos hayan variado con respecto al período en el que la actividad productiva estaba centrada en el sector industrial. Así, se requiere que el trabajador sea capaz de adaptarse, eficientemente, a los nuevos métodos de producción, de trabajar con objetos que en la mayoría de las veces son intangibles, donde se desarrollan unas relaciones entre proveedores y clientes muy intensas y requieren, por tanto, de muchas habilidades comunicativas y de relación para establecer contactos interpersonales directos y capacidad para mantener relaciones de mercado más difusas.

Como resultado de esa flexibilización laboral, aparecen en los sistemas de contratación nuevas formas o modalidades de trabajo en función del tipo de contrato (temporal, fijo, franquicia, autoempleo, casual), en función del tiempo (tiempo parcial, partido, compartido, por horas, estacional, etc.), y en función de otra serie de parámetros (teletrabajo, *outsourcing*, etc.).

También se puede considerar como un cambio político-laboral importante la disminución del empleo público debido a la crisis del "Estado del Bienestar" con el consecuente recorte de los servicios y de las prestaciones públicas que se ofrecen a los ciudadanos; así como el enorme déficit que aqueja a muchas de las haciendas públicas (**González J., 1995a**).

Es así como las transformaciones promovidas por la nueva gestión pública, en los países donde tiene su origen, pueden caracterizarse como reformas administrativas, es decir, mejoras operativas en las instituciones administrativas del poder ejecutivo y del poder público nacional en general (**Echebarria, 2000**). Su objeto es el entramado de reglas e incentivos a través de las que el Estado elabora y ejecuta las políticas, incluyendo sus estructuras organizativas, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones interadministrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la prestación de los servicios.

Para **Barzelay (2000)** las nuevas "políticas de gestión pública", serían cambios en las "reglas institucionales del conjunto de la Administración a través de las que las organizaciones de servicios públicos son guiadas, controladas y motivadas". Esto significa que la nueva gestión pública, en primer lugar, no tiene por objeto las transformaciones en las instituciones políticas dentro o fuera del poder ejecutivo; esto es, no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre poderes del

Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación, así como no abarcaría cambios en el papel del Estado. Es por ello que, la transformación del sector público busca concebir y dar un paso trascendental en las políticas implementadas para alcanzar sociedades más avanzadas y economías más competitivas. En tal sentido, el protagonismo efectivo de la implantación de los cambios desciende a los directivos que movilizan los recursos para desarrollar y profundizar la orientación gerencial adecuándose a las nuevas tendencias de flexibilidad laboral, tales como la externalización u *outsourcing*, entre otras.

Se entiende por flexibilidad laboral, el método de gestión de los recursos humanos elegido en las economías neoliberales para llevar a cabo esa adaptación rápida a los cambios de las empresas, consiguiendo optimizar la competitividad en esta faceta, aspecto este de gran importancia en un contexto económico librado a nivel mundial, como el actual (**González, 1995b**).

El modelo organizativo del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA)[19] se realizó con base en la aplicación de la Metodología Enfoque de Procesos para el Diseño de Organizaciones, a través de la cual se vinculan los elementos estratégicos con los procesos de trabajo, que deben ser ejecutados en función al logro de los objetivos y metas organizacionales, con una estructura organizacional con tendencia a la horizontalidad, lo que busca evitar la rigidez y el congestionamiento burocrático. Uno de los mecanismos para evitar el congestionamiento burocrático y permitir el cumplimiento de compromisos internacionales de la Administración Acuática es el *outsourcing* de procesos medulares del INEA planteado como estrategia de desarrollo por el autor de este estudio.

---

19 INEA, instituto autónomo adscrito al Ministerio de Infraestructura que tiene por objeto coordinar las funciones del Ejecutivo en materia de Autoridad Acuática.

En tal sentido, el contrato de *outsourcing* presenta varias ventajas, entre las que destacan:

- Inexistencia de costos asociados a la separación de empleo, con lo que se evitan costos fijos, convirtiéndolos en variables, ligados a las necesidades coyunturales concretas y mejorando, por tanto, su nivel de competitividad (**Cazes y Nesporova, 2003**).

- Oportunidad de seleccionar al personal a corto plazo, ya que se tiene la posibilidad de cambiar al trabajador, si el mismo no cumple con los requerimientos solicitados, y a largo plazo, al permitir establecer con el trabajador una relación laboral más estable.

- Disposición de un equipo de profesionales formados y adecuados durante el tiempo que se necesite por un precio fijo, según el servicio, que incluye todos los gastos, incluso sociales y limitado al cómputo de tiempo de utilización (**Bonet, 1994**).

De aquí se puede deducir que el personal que demanda la "moderna empresa" debe ser hábil, además de tener un gran potencial de aprendizaje para adaptarse a las constantes innovaciones técnicas y organizativas que se producen. Para lograr los objetivos planteados en toda organización que se disponga a externalizar alguna función, es importante analizar los contratos y la forma de auditar a los *outsourcers* para garantizar una buena relación contractual que permita la operación óptima y el cumplimiento de las partes.

Contratos y Evaluación

A partir de las limitaciones de la organización actual del sector público, se implementa un proceso de modernización donde el eje fundamental es la

orientación hacia las necesidades del "cliente" y una revisión del alcance del Estado. En este sentido es que los contratos administrativos clásicos de la administración pública empiezan a ceder el espacio a aquellos que introducen incentivos y penalizaciones, objetivos sobre calidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos (**Marten 1996**).

La aparición de contratos en el sector público no es un fenómeno aislado. Se inserta en lo que se ha dado en llamar la **Nueva Administración Pública**. Los contratos constituyen una herramienta que facilita transformar instituciones públicas, basadas en la jerarquización, centralización, control por normas (burocracias), en otras caracterizadas por acuerdos, control por incentivos, distribución de riesgos y derechos de decisión.

El objetivo de estos contratos es evaluar los resultados de las acciones o programas públicos, lo que significa que se reducen los controles administrativos de tipo *ex ante*, se establece una evaluación *ex post.*

Ahora bien, en cuanto a los contratos, **Aguilar Gorrondona (1992)** menciona que éstos se tipifican en nominados e innominados. Los primeros pueden subsumirse en un único tipo descrito por la ley, lo cual no puede realizarse en los segundos, puesto que en estos últimos pueden ocurrir uniones de contratos (cuando dos o más contratos nominados completos se encuentran reunidos por algún vínculo), contratos mixtos en sentido lato (cuando en un solo contrato existen elementos correspondientes a los tipos legales de dos o más contratos nominados), o contratos nominados con prestaciones subordinadas de otra especie (cuando el propio tipo legal de un contrato nominado comprende a su vez una prestación correspondiente a otro tipo contractual o cuando en un contrato nominado cuyo tipo legal no comprende una prestación subordinada de otra especie, las partes han pactado sin embargo el deber de realizar una prestación correspondiente a otro tipo contractual).

En este sentido, el *contrato de outsourcing* es un contrato mixto entre el *contrato de obra*[20] y el *contrato de trabajo*[21] (ambos contratos son nominados según el Código Civil venezolano y la Ley Orgánica del Trabajo), por cuanto el contratista solicita al contratado que éste realice el "servicio" pactado, en el tiempo determinado, bajo sus indicaciones, pero sin relación de subordinación (laboral).

El contrato de *outsourcing* puede definirse para efectos del presente estudio como la subcontratación de la gestión del sistema de la Administración Acuática a subcontratar (que, según se explica en otro punto de esta tesis doctoral, será el de comunicaciones, SMSSM), mediante un acuerdo de colaboración con una empresa tecnológica externa que se integra en los planes estratégicos de la Administración Acuática Venezolana (INEA), con el fin de diseñar una solución adaptada a sus necesidades y de esta manera dar cumplimiento al Convenio Internacional de Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS de 1974 en su forma enmendada).

Como ejemplo de estos planteamientos se tiene a la empresa de automóviles Ford Motor Company, la cual decidió que no fabricaría motores y contrató a Mazda de Japón para ello. Cabría pensar que fabricar motores es la esencia de la función manufacturera automovilística. Igualmente algunos creen que el sistema de información es crítico para su operación, como lo es un motor para un auto; de todas maneras esto no implica que la organización necesite manejar el sistema de información directamente (**Viega, 2002**).

---

20 El contrato de obra es aquel mediante el cual una parte se compromete a ejecutar determinado trabajo por sí o bajo su dirección mediante un precio que la otra se obliga a satisfacerle (Código Civil, artículo 1630).

21 El contrato laboral es aquel mediante el cual una persona se obliga a prestar servicios a otra bajo su dependencia y mediante una remuneración (Ley Orgánica del Trabajo, artículo 67).

El contrato de *outsourcing* deberá establecer sin ambigüedad las obligaciones y responsabilidades respectivas de las partes y todas las demás condiciones importantes de la relación entre las partes.

El Código Deontológico deberá aplicarse a la relación entre la Administración Acuática y sus *outsourcers* individuales:

- *Secreto*: significa que el know-how[22], en su conjunto o en la configuración y el montaje preciso de sus componentes, no es conocido en general ni fácilmente accesible. Esto no se limita al sentido estricto de que cada componente individual del know-how debiera ser totalmente desconocido o no obtenible fuera del negocio establecido por la Administración Acuática venezolana:

- *Sustancial*: significa que el know-how incluye información que es de importancia para la prestación de servicios a los usuarios finales, los métodos de tratar clientes, y la gestión administrativa y financiera. El know-how debe ser útil para el *outsourcer* al ser capaz, en el momento de llegar al acuerdo, de mejorar su posición competitiva a través de la mejora continua.

- *Identificado*: significa que el know-how debe estar descrito de forma lo suficientemente completa para permitir verificar si cumple los criterios de secreto y sustancialidad; la descripción del know-how puede realizarse en el contrato de *outsourcing* o en un documento separado, o ser formalizada bajo cualquier otra forma apropiada.

---

22 Know-How (Saber hacer): "conjunto de conocimientos necesarios para la realización de un proceso comercial que no pueden ser presentados con precisión de una forma aislada, pero que cuando son puestos en práctica de una manera determinada, basada en la experiencia, facilitan al que los aplica la aptitud para obtener un resultado que de otra forma no hubiera podido esperarse con la exactitud necesaria en la eficacia comercial" (Villameriel, 2003).

Este tipo de contratación es una solución interesante para el INEA debido a la problemática de mantener y organizar ellas mismas este servicio internamente, producto de las necesidades que tienen en esta materia. Este contrato tendría una naturaleza mixta, como ya se mencionó, entre el contrato de trabajo y el contrato de obra, en función de cada caso e incluso de cada faceta contractual.

Hay que tener en cuenta que uno de los servicios que pueden ser objeto de este contrato, es la adquisición del *hardware* de las estaciones costeras del SMSSM, en cuyo caso se tendrá que determinar si la propiedad corresponde a una u otra de las partes contratantes. Mayores problemas plantea la titularidad de los derechos sobre el *software*. La empresa cliente es la única autorizada para permitir a la empresa suministradora la utilización de los mismos. Si el cliente es titular de una licencia de uso sobre los programas, se requerirá la autorización del licenciatario, y será la empresa tecnológica la encargada de obtener las licencias necesarias para evitar un uso incorrecto del *software*.

Esta situación genera una nueva forma de organizar el trabajo, ya que a través de subcontratos se gestiona la mano de obra sin necesidad de contratarla. El *outsourcing* es un tipo de gestión cada vez con mayor implantación en el panorama económico, que parte de la filosofía de subcontratar a empresas externas el máximo de servicios y actividades de la organización (**Amin y Dietrich, 1991**).

Por otra parte, debido a la necesidad de rapidez de adaptación que tienen las organizaciones de hoy para poder acomodarse a los constantes cambios que se producen en el entorno socioeconómico, sus estructuras tienden a ser horizontales y aplanadas, adoptando el menor número posible de escalones jerárquicos y dividiéndose en pequeños grupos de trabajo que

funcionan con relativa autonomía e independencia (**Lowe y Wrigley, 1996**).

El perfil en cuanto a las competencias que necesitan este tipo de estructuras y de grupos de trabajo tiene que ser el de personas con capacidad de aprendizaje y adaptación a nuevas situaciones, con capacidad para asumir responsabilidades personales y dispuestas a implicarse al máximo en el desempeño de sus tareas y en la consecución de los objetivos.

Se están favoreciendo, por tanto, una especie de "servicios integrales" de personal (**Miranda, 1994**), ligados a la realización de trabajos concretos dentro de las empresas. Uno de los principales efectos que produce esta forma de gestionar el personal es que se separa la relación jurídica, derivada del contrato de trabajo, de la económico-material, que supone la prestación de servicios profesionales por parte de un trabajador (**Rodríguez-Piñero, 1992**).

Outsourcing y Concesión

Conviene analizar la diferencia que existe entre el *outsourcing* y la *concesión* de ciertos servicios públicos. El primero es una estrategia organizacional que consiste en subcontratar la gestión y operaciones integrales de una o varias funciones de la organización a una empresa externa que se convierte así en un socio colaborador de la propia organización o ente. El segundo, por su parte, es un proceso totalmente distinto.

La Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (LOEAI)[23], en su artículo 116 determina que "Los servicios de pilotaje, remolcadores y lanchaje, constituyen servicios públicos, los cuales podrán ser otorgados en

[23] Gaceta Oficial No. 37.596 del 20 de diciembre de 2002.

concesión por el Estado, de conformidad con la ley". Dicha disposición es ratificada por los artículos 198, 218 y 223, respectivamente, de la Ley General de Marinas y Actividades Conexas (LGMAC)[24]. Los Reglamentos respectivos determinan el formalismo para el otorgamiento de estas concesiones[25].

Se entiende por "Pilotaje", el servicio público que "consiste en el asesoramiento y la asistencia que los pilotos prestan a los capitanes de buques, en los parajes marítimos, fluviales y lacustres de las circunscripciones acuáticas de la República" (Art. 195 LGMAC). El servicio de "Remolcadores" es aquel que se presta "para asistir a los buques en sus maniobras, en los puertos de uso público de las diferentes circunscripciones acuáticas de la República" (Art.217 LGMAC) y, por "Lanchaje" se entiende: el "servicio obligatorio para el traslado del Piloto en el cumplimiento de sus funciones".

En igual régimen de concesión, el Estado venezolano puede dar a los particulares la administración de los puertos. Se entiende por "Concesión", "el acto mediante el cual la Autoridad Acuática[26], faculta a una persona jurídica de carácter privado para construir, mantener, operar o administrar un puerto privado de uso privado" (Art. 29 Ley General de Puertos, LGP[27]).

Un puerto es el

> Conjunto de espacios acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas y móviles, aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia de buques, que consti-

---

24 Gaceta Oficial No. 37.570 del 14 de noviembre de 2002.

25 Los tres reglamentos se encuentran publicados en la Gaceta Oficial No. 37.577 del 25 de noviembre de 2002.

26 La Autoridad Acuática es el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), quien es el ente coordinador de esas funciones en virtud del artículo 75 de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares.

27 Gaceta Oficial No. 37.589 del 11 de diciembre de 2002.

> tuyen una unidad integral para efectuar operaciones de transferencia de bienes entre buques y tierra u otros modos de transporte, o de embarque y desembarque de personas (Art. 3 LGP).

En tal sentido, el Estado puede otorgar concesión, máximo por cincuenta años prorrogable, en el *ámbito terrestre* de aquellos puertos cuya propiedad sea de *particulares* (personas jurídicas de carácter privado) y que prestan sus servicios sólo a *usuarios determinados* y *constituyen una actividad accesoria a la industria principal de su propietario* (Arts. 11 y 12 LGP), bien sean estos puertos pesqueros, deportivos o de investigación científica. No pueden destinarse a puertos comerciales, por cuanto el artículo 42 LGP indica que estos puertos son "todos los *puertos públicos de uso público* e interés general" (itálicas del autor).

Ahora bien, existe confusión sobre lo anterior, puesto que el artículo 40 LGP establece que la Autoridad Acuática puede otorgar una "concesión de interés estratégico" de *puertos privados de uso público* (lo cual contraría el artículo 29). Asimismo, el artículo 52 indica que "cuando un estado otorgue *un puerto público de uso público* en concesión..." (itálicas del autor), lo cual genera confusión en cuanto a lo que esta Ley considera como "concesión" de un puerto.

Pero una vez superado este obstáculo conceptual, si el Estado otorga una concesión a un particular (no se va a entrar en polémica si el particular es una persona jurídica o no), es conveniente resaltar que el Estado le "cede" al particular unas operaciones (pilotaje, remolcadores o lanchaje) o le permite a ese particular construir, mantener, operar o administrar un puerto.

La diferencia entre los dos supuestos que se ha venido trabajando, es decir, *outsourcing* y *concesión*, estriba en que en el primero la Autoridad sigue siendo responsable de prestar este servicio o de realizar alguna activi-

dad, sólo que la ejecución de esto lo traspasa a otra persona (natural o jurídica), no así la responsabilidad ante terceros. En el segundo caso, la ejecución y la responsabilidad son trasladadas al particular, el cual responde tanto a los terceros como a la Autoridad, quien de encontrar causas justificables puede extinguir dicha concesión, debido a que los numerales 12 y 21 del artículo 85 de la LOEAI indica que el INEA tiene como función controlar y supervisar los servicios de pilotaje, lanchaje y remolcadores, así como la actividad de los puertos.

Outsourcing y Franquicia

No necesariamente existen únicamente las dos opciones extremas de operación directa o externalización. Hoy en día se han desarrollado formas híbridas, que permiten nuevas opciones de trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. Por ejemplo, la fórmula de *franquicias*[28].

En la práctica, aparecen en esta situación dos contratos: el *contrato de franquicia,* que confiere los derechos de exclusividad en el otorgamiento de actividades en un territorio determinado, aparejadas a una concesión de uso de las instalaciones, con requisitos de ejecución, y el contrato de suministro de servicios según los requisitos estipulados.

Literalmente la palabra "franquicia" significa ser libre. Esta libertad se hace posible mediante la cesión de derechos de una parte a otra. A menudo se hace referencia a nuestro derecho al voto como "franquicia". La franquicia en el sentido de los negocios significa un método de distribución de produc-

28 La *franquicia* es un sistema de comercialización de productos, servicios y/o tecnología, basado en una colaboración estrecha y continua entre empresas legal y financieramente distintas e independientes, dentro del marco de un contrato escrito, pactado entre las partes a tal efecto.

tos o servicios. El franquiciante posee los derechos sobre el nombre o la marca y, mediante el pago de un valor, el franquiciado adquiere el derecho de hacer negocios bajo esa marca. En la mayoría de los casos, el franquiciante posee el sistema para operar el negocio que mediante un exhaustivo entrenamiento transmite al franquiciado.

Si se extrapola este ejemplo al caso planteado en el presente trabajo de investigación, el INEA debe plantear sus requerimientos específicos y adecuación de las instalaciones para que todas sean de un tipo adecuado a las necesidades reales de la institución e incluso participar en el entrenamiento del personal de las estaciones, para las actividades que serían subcontratadas, como el sistema de comunicaciones (SMSSM).

Una de las razones por las cuales muchas franquicias han tenido éxito es que en las franquicias se crea una sinergia de negocios. Todas ellas actúan bajo una sola marca y pueden lograr objetivos que sería imposible para personas que trabajan individualmente. La publicidad y el poder de compra grupal y la conjunción de distintas ideas son ejemplos de lo que puede ser el resultado final..

A pesar de que existen muchos ejemplos de franquicias exitosas, la adquisición de una franquicia no es garantía de éxito. Cada año suceden fracasos, tanto de parte de franquiciantes como de franquiciados.

El contrato de franquicia debería ajustarse a la legislación nacional y al Código Deontológico.

El contrato deberá reflejar el interés de los miembros de la red franquiciada en proteger los derechos de propiedad industrial e intelectual del franquiciador y en mantener la identidad y la reputación comunes de la red de franquicia. Todos los contratos y acuerdos contractuales vinculados a la rela-

ción de franquicia deberán ser redactados en, o traducidos por un traductor jurado a, la lengua oficial del país donde el franquiciado individual está establecido, y los contratos firmados deberán ser entregados inmediatamente al franquiciado individual.

El contrato de franquicia deberá establecer sin ambigüedad las obligaciones y responsabilidades respectivas de las partes y todas las demás condiciones importantes de la relación de franquicia.

El Código Deontológico deberá aplicarse a la relación entre el franquiciador y sus franquiciados individuales e igualmente entre el franquiciador maestro y sus franquiciados individuales. No se aplicará a la relación entre el franquiciador y sus franquiciados maestros.

- *Secreto*: significa que el know-how, en su conjunto o en la configuración y el montaje preciso de sus componentes, no es conocido en general ni fácilmente accesible. Esto no se limita al sentido estricto de que cada componente individual del know-how debiera ser totalmente desconocido o no obtenible fuera del negocio del franquiciador.

- *Sustancial*: significa que el know-how incluye información que es de importancia para la venta de productos o la prestación de servicios a los usuarios finales, y en particular para la presentación de productos para la venta, la preparación de productos en relación con la prestación de servicios, los métodos de tratar clientes, y la gestión administrativa y financiera. El know-how debe ser útil para el franquiciado al ser capaz, en el momento de llegar al acuerdo, de mejorar su posición competitiva, en particular mejorando.

- *Identificado*: significa que el know-how debe estar descrito de forma

lo suficientemente completa para permitir verificar si cumple los criterios de secreto y sustancialidad; la descripción del know-how puede realizarse en el contrato de franquicia o en un documento separado, o ser formalizada bajo cualquier otra forma apropiada.

Las características internas de la organización actual revela limitaciones importantes para adaptarse con la rapidez que demanda el entorno externo. La tendencia mundial es hacia la reconfiguración de estas organizaciones hacia instituciones más planas, que promuevan e incentiven la responsabilidad y calidad del trabajo, que descentralicen sus funciones y con mayor participación de la comunidad.

Se ha discutido los beneficios de la externalización tanto desde el punto de vista de los costos, como de la capacidad de adaptación y mayor flexibilidad. La decisión de operar directamente o de contratación externa es una decisión económica y estratégica. Estratégica por cuanto la Institución tiene que concentrarse en aquellas actividades que le generen alto valor agregado al cliente. Económica, por cuanto la producción de servicios que se pueden externalizar implica un costo de oportunidad para la atención de los servicios de la Administración Acuática.

A partir de los años setenta, la cooperación y competencia entre los servicios públicos y privados muestra resultados claramente positivos. Sin embargo, la Administración Acuática tiene que avanzar hacia la externalización de otras actividades, además de las tradicionales (servicios de apoyo). En este sentido, tiene que centrar sus recursos en aquellas actividades estratégicas y de alto valor agregado. La externalización es al mismo tiempo una oportunidad para la introducción de nuevas figuras como los contratos de franquicia, en los cuales la Administración mantiene el control del contrato.

Marco Regulatorio

Un tema que es de trascendental importancia es la necesidad de definir las características del *nuevo marco regulatorio*. El binomio desregulación/regulación cobra un papel trascendental. La experiencia internacional muestra los efectos negativos que tiene el crecimiento del sector privado cuando la regulación es débil.

Pareciera que un nuevo marco regulatorio tendría que enfatizar los resultados, es decir, el qué se hace y no el cómo; en esta dirección, es relevante considerar al menos la necesidad de información entre el regulador y la empresa (sea pública, privada o cooperativa), el esquema temporal y el carácter de los instrumentos que tiene el regulador. Así, el tipo de regulación puede limitarse a que las empresas contratadas se limiten a recuperar sus costos, o pueden tomar formas que estimulen a la empresa a ser más eficiente.

CAPITULO X

IMPACTOS DEL *OUTSOURCING* EN EL INEA

Introducción

Desde una perspectiva general, la globalización, la apertura económica y la competitividad son fenómenos nuevos a los que se tienen que enfrentar las organizaciones. Los hechos han dejado de tener sólo relevancia local y han pasado a tener como referencia el mundo. Los países y las regiones colapsan cuando los esquemas de referencia se tornan obsoletos y pierden validez ante las nuevas realidades.

Es por ello que varias tendencias económicas y demográficas están causando un gran impacto en las organizaciones; las nuevas tendencias, junto a los cambios producidos por mecanismos de externalización de servicios (*outsourcing*), hacen que las organizaciones y las instituciones, tanto públicas como privadas, se debatan en la urgente necesidad de reorientarse realizando cambios o ajustes para generar nuevas dinámicas productivas.

En términos amplios, podría decirse que las organizaciones comprometidas con el éxito están abiertas a un constante aprendizaje. Esto implica generar condiciones para mantener un aprendizaje continuo como el activo fundamental de la organización.

Las organizaciones venezolanas no escapan a esta realidad de cambio, en la cual se adoptan nuevas tendencias, como son la calidad de gestión, la reingeniería de procesos, el *benchmarking*, el *outsourcing*, entre otras. Este

fenómeno se presenta dentro de la administración pública, en donde, y por medio de esas herramientas gerenciales, se trata de mejorar la prestación de los servicios públicos a la colectividad.

En este orden de ideas, en el presente capítulo se analiza los posibles efectos que pueden producirse por la implantación del *outsourcing* en la organización pública venezolana, específicamente en los diferentes aspectos vinculados a su cultura organizacional, al capital intelectual y moral, así como al régimen de responsabilidad frente al cliente o usuario; tomando para ello como caso de estudio al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), órgano responsable de las funciones de administración acuática (marítima) en Venezuela.

Hoy en día es necesario que las organizaciones diseñen estructuras más flexibles al cambio y que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros. Esto implica generar condiciones para promover equipos de alto desempeño, entendiendo que el aprendizaje en equipo propicia la generación de valor al trabajo y más adaptabilidad al cambio, con una amplia visión hacia la innovación.

Los nuevos esquemas gerenciales son reflejo de la forma como la organización piensa y opera, exigiendo entre otros aspectos: un trabajador con el conocimiento para desarrollar y alcanzar los objetivos del negocio; un proceso flexible ante los cambios introducidos por la organización; una estructura plana, ágil, reducida a la mínima expresión, que cree un ambiente de trabajo que satisfaga a quienes participen en la ejecución de los objetivos organizacionales; un sistema de recompensa basado en la efectividad del proceso donde se comparte el éxito y el riesgo; y un equipo de trabajo participativo en las acciones de la organización. Sin duda, la cultura organizacional sirve de marco de referencia a los miembros de la organización y proporciona las

pautas acerca de cómo las personas deben conducirse dentro de ella. En muchas ocasiones, esta cultura es tan evidente que se puede observar cómo la conducta de la gente cambia en el momento en que traspasa las puertas de la empresa.

La cultura organizacional es uno de los pilares fundamentales para apoyar a todas aquellas organizaciones que quieren hacerse competitivas, incluyendo aquellas que prestan servicios públicos o ejercen alguna función de autoridad adscrita al Estado. Por ello, el principal aspecto alrededor del cual gira el presente capítulo es el estudio de la cultura organizacional en el contexto humano de las organizaciones públicas venezolanas, específicamente en el INEA.

Se revisa el impacto que podría tener el *outsourcing* en la cultura organizacional: valores, hábitos, costumbres, creencias organizacionales, entre otros factores que la componen, debido a que se ha presentado en algunos casos fricciones entre los empleados por motivo de que principalmente el mecanismo de *outsourcing* no se utiliza con criterios de calidad, sino con criterios meramente de costos.

Estrechamente relacionado con el aspecto anterior, otro tópico que se revisa en este capítulo es el relativo a los posibles efectos del *outsourcing* sobre el capital intelectual de la organización, en términos del conocimiento tácito y explícito, así como sobre el capital moral, relacionado con la ética, la moral, los valores, creencias y hábitos gerenciales; en otras palabras, la cultura organizacional. Interesa aquí anticipar si el *outsourcing* pudiese conducir, al cabo, a una descapitalización intelectual y/o moral de la organización.

Por último, se incluye algunas breves consideraciones en torno al régimen de responsabilidad generado por la delegación del contratista con el

contratado (*outsourcer*), bien sea la responsabilidad entre contratista - contratado, entre contratista - cliente o entre contratado – cliente, interesando aquí hasta dónde llegan estas responsabilidades y qué tipo de responsabilidad legal existe (objetiva o personal) cuando se introduce la modalidad de *outsourcing* en la organización pública.

Contextualización

En su mayoría, las organizaciones venezolanas, tanto públicas como privadas, se han planteado la necesidad de elevar los niveles de productividad y competitividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías, la modificación de sus procesos productivos y formas de organización del trabajo, así como a través del diseño de nuevas estrategias económicas adaptadas a las nuevas realidades. Estas nuevas estrategias y formas de organización del trabajo permiten una mayor versatilidad de las funciones gerenciales.

En cuanto a la actividad específica de recursos humanos, también se observa cambios fundamentales en el nuevo enfoque que se le ha dado a esta función. Se trata ahora de un enfoque global que permite vincular las actividades que le son propias, con todas las funciones motoras de la organización, permitiendo así una visión más integral del negocio y una mayor contribución a la efectividad de la organización.

El planteamiento antes señalado, considera que los cambios están conformando un nuevo tipo de cultura organizacional, impactada por una serie de efectos generados por el *outsourcing* [29]*.* En este capítulo se analiza evi-

29 *Outsourcing*, término anglosajón cuyo equivalente en idioma español sería "externalización". Es definido por **Rothery y Robertson (1997)** como "…la acción de recurrir a una agencia exterior para operar una función que anteriormente se realizaba dentro de una compañía" (**p. 4**). En otras palabras, "es la situación en la que la empresa entrega a un tercero, el manejo de procesos que antes eran realizados internamente" (**Gerente, 1995**).

dencias acerca de los diferentes efectos que puede generar este mecanismo de externalización, haciendo hincapié en los siguientes aspectos:

- Cultura organizacional y el impacto que sobre ella tiene sobre el outsourcing y viceversa.

- Verificación de si el outsourcing produce pérdida de capital intelectual [30].

- Cómo afecta el outsourcing la toma de decisiones dentro de la organización.

- Delimitación de la responsabilidad del outsourcer, diferenciando la responsabilidad final de la responsabilidad operativa.

De acuerdo con lo anterior, la misma supervivencia de una organización, en términos generales, puede depender de la forma como adapte la cultura a un ambiente de rápido cambio. A partir de esta premisa, las organizaciones que quieren ser competitivas se mantienen en busca de la excelencia, a través de la adquisición de nuevos conocimientos que les permitan estar a la par del entorno y, a su vez, asumir el compromiso de conocer el grado de integración y diversificación de competencias, de manera que puedan utilizar las herramientas que les permitan estructurar un adecuado portafolio de servicios.

Lo anterior, aunado al hecho de que muchas de las administraciones marítimas importantes a nivel mundial, por ejemplo, la británica, ya han im-

30 El capital intelectual es el conjunto de activos intangibles más importante de las empresas, basado en el conocimiento, entendiéndose por conocimiento al nuevo agente productor de capitales económicos y organizacionales. Los elementos principales de la base del capital intelectual se los puede expresar de la siguiente manera: Capital Intelectual = Capital Humano + Capital de la Economía de Mercado + Capital Estructural.

pulsado la prestación de servicios mediante *outsourcing*, y bajo esquemas gerenciales de empresa privada, ha evidenciado que se ha mejorado el servicio y presentado beneficios para Inglaterra.

De la bibliografía consultada se desprende que los procesos de *outsourcing* de los servicios públicos en Venezuela fueron particularmente lentos (**Kelly, cp. Ellner, 2000**). Desde los años 70 la reforma del Estado se ha orientado a adecuar la Administración Pública a las exigencias de planificación, pero es a partir de la década de los noventa cuando se empieza a apreciar la aplicación de criterios gerenciales dentro de la Administración Pública, tales como el *outsourcing* [31] (casos INTESA y CANTV), el *benchmarking* (Caso INTESA) y el *empowerment* [32], entre otros, principalmente en las áreas de telecomunicaciones, informática, seguridad, aseo y otras.

Cada vez es más frecuente que las empresas externalicen alguna de sus actividades, confiándoselas a empresas especializadas. Consecuencia directa de este proceso es la modificación de los modelos tradicionales de funcionamiento, de los procedimientos de trabajo y de las relaciones humanas entre los diferentes sectores de la empresa. La externalización u *outsourcing* tiene entre sus ventajas que la empresa se concentra en la parte

---

31 Los ejecutivos de PDVSA (Caso INTESA) "tropicalizaron" el término anglosajón con la frase "transferencia a terceros de actividades no medulares" (**Producto, 2003**).

32 *Empowerment* es donde los beneficios óptimos de la tecnología de la información son alcanzados. Los miembros, equipos de trabajo y la organización tendrán completo acceso y uso de información crítica, poseerán la tecnología, habilidades, responsabilidad y autoridad para utilizar la información y llevar a cabo el negocio de la organización. No sólo es el delegar poder y autoridad a los subordinados y conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo; es además una herramienta, utilizada tanto en la calidad total como en la reingeniería, que provee de elementos para fortalecer los procesos que llevan a las empresas a su adecuado desarrollo. Se considera como el movimiento que busca dar poder a la gente vía entrenamiento; lleva la decisión a la gente que está en el frente. Se convierte en la herramienta estratégica que fortalece el quehacer del liderazgo, que da sentido al trabajo en equipo y que permite que la calidad total deje de ser una filosofía motivacional y se convierta en un sistema radicalmente funcional. Gracias a esta herramienta se reemplaza la vieja jerarquía por equipos autodirigidos, en donde la información se comparte con todos. Los empleados tienen la oportunidad y la responsabilidad de dar lo mejor de sí.

principal de su negocio y que los individuos aspiran a una mayor autonomía y asunción de responsabilidades, a poder guiar su orientación profesional. Por otra parte, las organizaciones se hacen más flexibles, tienden a descentralizarse y centrarse en sus puntos de beneficios.

Por otra parte, la externalización implica la quiebra de las estructuras institucionales de la empresa, y esto tiene varios efectos. Por un lado, se produce el crecimiento de la contractualización de la función de producción (subcontrato), de la función comercial (franquicia) y de la función financiera (*credit bail, leasing*). Además, nacen nuevas formas de organización, como el tiempo parcial, el teletrabajo y multitud de acuerdos de cooperación entre las empresas, que abandonan las formas tradicionales de competencias comunes o, por ejemplo, una red de distribución común.

Antes de lanzarse a un proceso de *outsourcing*, los directivos de la *outsourcer* deben dar respuesta a una serie de cuestiones, entre ellas, si tiene sentido un *outsourcing* en su compañía. La condición *sine qua non* para iniciar el proceso sería que la operación estuviera totalmente alineada con los objetivos del negocio a corto y a largo plazo. Por esta razón, entre los beneficios que puede aportar el *outsourcing* deben identificarse aquellos que son críticos para la empresa, por ejemplo, la reducción del costo salarial; aprovechamiento de las economías de escala del proveedor; flexibilidad del costo (convirtiendo en variables los costos actualmente fijos); el acceso a nuevos métodos, hoy no alcanzables por carecer de capacidad suficiente, o de profesionales técnicos adecuados; y la cesión de la gestión de alguno de los procesos productivos y actividades complementarias a especialistas y centrar la atención del personal directivo en las actividades básicas de la compañía.

La tendencia en los últimos años de la acumulación de capital ha significado la aparición de una nueva fuerza laboral desregulada, a través de dife-

rentes mecanismos de flexibilización (de las normas y de la relación laboral), así como la aparición de la nueva cultura del trabajo cosmopolita, debido a la orientación de las tendencias mundiales a la internacionalización de las nuevas exigencias tecnológico-económicas de la evolución del capitalismo moderno (**Urrea, 1999**), lo cual genera, en algunos casos, creación de una nueva cultura dentro de la organización.

Cultura Organizacional

Es necesario entender el término cultura, el cual no es más que una mezcla de rasgos distintivos espirituales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social en un período determinado. Engloba además modos de vida, ceremonias, arte, invenciones, tecnología, sistemas de valores, derechos fundamentales del ser humano, tradiciones y creencias. Es también llamada cultura nacional. Este concepto se refirió por mucho tiempo a una actividad producto de la interacción de la sociedad, pero a partir de los años ochenta, Tom Peters y Robert Waterman, consultores de Mc Kinsey, adaptaron este concepto antropológico y psicosocial a las organizaciones (**Castillo y otros, 2000**). Las organizaciones poseen una cultura que les es propia: un sistema de creencias y valores compartidos al que se apega el elemento humano que las conforma.

En resumen, se concibe a la cultura como todo aquello que identifica a una organización y la diferencia de otra, haciendo que sus miembros se sientan parte de ella, ya que profesan los mismos valores, creencias, reglas, procedimientos, normas, lenguaje, ritual y ceremonias. En muchas ocasiones la cultura es tan evidente que se puede ver la conducta de la gente cambiar en el momento en que traspasa las puertas de la empresa.

Características de la Cultura Organizacional

Con respecto a las características de la cultura, **Davis (1993)** plantea que las organizaciones, al igual que las huellas digitales, son siempre singulares. Puntualiza que poseen su propia historia, comportamiento, proceso de comunicación, relaciones interpersonales, sistema de recompensa, toma de decisiones, filosofía y mitos que, en su totalidad, constituyen la cultura; es decir, la diferencia entre las distintas filosofías organizacionales hace que se considere a la cultura única y exclusiva para cada empresa y permite un alto grado de cohesión entre sus miembros, siempre y cuando sea compartida por la mayoría.

Al respecto, **Guiot (1992)** considera que la cultura organizacional permite al individuo interpretar correctamente las exigencias y comprender la interacción de los distintos individuos y de la organización. Da una idea de lo que se espera. Ofrece una representación completa de las reglas de juego sin las cuales no pueden obtenerse poder, posición social ni recompensas materiales. En otras palabras, es sólo gracias a su cultura que la organización puede ser más que la suma de sus miembros.

Para **Robbins (1991)**, la cultura cumple varias funciones en el seno de una organización: define los límites donde los comportamientos difieren unos de otros; trasmite un sentido de identidad a sus miembros; facilita la creación de un compromiso personal con algo más amplio que los intereses egoístas del individuo; e incrementa la estabilidad del sistema social. La cultura es el vínculo social que ayuda a mantener unida a la organización, al proporcionar normas adecuadas de lo que deben hacer y decir los empleados.

Analizando lo anterior, se puede considerar que la cultura organizacional contiene aspectos que están interrelacionados, podría entenderse que es un reflejo del equilibrio dinámico y de las relaciones armónicas de todo el

conjunto de subsistemas, esto significa que en una organización pueden existir subculturas dentro de una misma cultura.

Al respecto, **Robbins (1991)** afirma que "las subculturas son propias de grandes organizaciones, las cuales reflejan problemas y situaciones o experiencias comunes de los integrantes. Estas se centran en los diferentes departamentos o las distintas áreas descentralizadas de la organización".

Guédez (1995) plantea dos aspectos importantes, que son: los subsistemas filosóficos y los subsistemas actitudinales; el subsistema filosófico se vincula con la misión, visión y valores de una organización, pues estos aspectos son responsabilidad explícita y directa de la alta gerencia. En efecto, son los directivos quienes deben asumir el papel de facilitadores para esbozar y concretar la misión, visión y valores. El subsistema actitudinal mantiene, por su parte, mucha dependencia del subsistema filosófico y comprende todo lo concerniente a los comportamientos, sentimientos, relaciones y comunicación, sentido de trabajo y responsabilidades, inclinación participativa, lealtad y afectividad; este subsistema representa la fuente principal del clima organizacional.

Por otra parte, la gerencia con un claro conocimiento de la misión y la visión de la empresa, fomenta la participación del colectivo organizacional en el logro de los objetivos. La misión puede verse como el nivel de percepción que tenga una personalidad acerca de las respuestas satisfactorias que se le de acerca del objetivo principal, ético y trascendente de la existencia de la organización (**Denison, 1991**); es decir, que equivale a la respuesta del *para qué* existe la organización.

Denison (1991) considera que la misión es la razón de ser de cualquier organización, pero no es menos cierto que la misión proporciona sentido y

propósito, definiendo una función social y metas externas para una institución y definiendo funciones individuales con respecto a la función organizacional.

En cuanto a la visión de la misma, ésta puede ser concebida a partir de las necesidades o requerimientos futuros de la organización, que puedan ser utilizados para propiciar una percepción compartida de la necesidad del cambio y una descripción de la organización futura deseada. El planteamiento que hace **Senge (1990)** sobre las visiones compartidas, se basa en alentar a los miembros de la organización a desarrollar y compartir sus propias visiones personales, y afirma que una visión no se comparte en realidad hasta que se relacione con las visiones personales de los individuos en toda la organización.

Valores Organizacionales

Los valores representan la base de evaluación que los miembros de una organización emplean para juzgar situaciones, actos, objetos y personas. Estos reflejan las metas reales, así como, las creencias y conceptos básicos de una organización y, como tales, forman la médula de la cultura organizacional (**Denison, 1991**).

En consecuencia, los planteamientos descritos anteriormente conducen a pensar que los valores están explícitos en la voluntad de los fundadores de las empresas, en las actas de constitución y en la formalización de la misión y visión de las organizaciones. El rasgo constitutivo de valor no es sólo la creencia o la convicción, sino también su traducción en patrones de comportamiento que la organización tiene derecho de exigir a sus miembros. Los valores se generan de la cultura de la organización; por lo tanto, son acordados por la alta gerencia. Igualmente son exigibles y se toman en cuenta para la evaluación y el desarrollo del personal que integra la organización.

En cuanto a la importancia de los valores, se puede decir que ella radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización, creando un sentido de identidad del personal con la organización (**Denison, 1991**).

Por lo tanto, los valores son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social, representando una opción con bases ideológicas, sociales y culturales. Es por ello que, en términos de valores, es importante comunicar a todos los miembros de la organización cuál es exactamente el sistema de valores de la empresa, especialmente en períodos de cambio.

Por lo anteriormente señalado, se puede discernir que para desarrollar una verdadera cultura organizacional, es necesario que la alta gerencia desarrolle una filosofía global que guíe la actuación de cada uno de los miembros de la organización, debido a que las organizaciones exitosas serán aquéllas que sean capaces de reconocer y desarrollar sus propios valores basados en su capacidad de crear valor a través de la creación del conocimiento y su expresión.

Cultura y Cambio Organizacional

Las tendencias que pautan el desenvolvimiento del mundo contemporáneo determinan los cambios, es decir, las nuevas actitudes en las empresas, tales como la globalización de la economía, la conciencia ambientalista, la aceleración de las privatizaciones, las alianzas estratégicas y el avance tecnológico, las cuales conforman un ineludible conjunto de condiciones que afectan a las organizaciones. La estrategia que mejor interpreta las respuestas ante las demandas de ese entorno tan complejo y cambiante se resume

en competitividad.

De acuerdo con lo anterior, la misma supervivencia de una organización puede depender de la forma como adapte su cultura a un ambiente de rápido cambio. A partir de esta premisa, las organizaciones que quieren ser competitivas se mantienen en busca de la excelencia, a través de la adquisición de nuevos conocimientos que les permitan estar a la par del entorno y, a su vez, asumir el compromiso de conocer el grado de integración y diversificación de competencias, de manera que puedan utilizar las herramientas (gerenciales) que les permitan estructurar un adecuado portafolio de productos y/o servicios (**Morales, 1993**).

A medida que las organizaciones desafían el cambio, es determinante que la gerencia desarrolle nuevas tecnologías en función de mejorar las destrezas y habilidades de los individuos. Al respecto, **Herrera (1997 cp. Guerra, 2003)** dice que todo ello apunta hacia la necesidad de diseñar nuevas estrategias, estructuras y crear nuevas culturas; ello implica una revisión profunda de la actividad gerencial.

Naim (1989) considera tres ideas básicas acerca de la gerencia del cambio. Primero: la gerencia del cambio consiste en la capacidad que debe tener la alta gerencia en manejar los cambios, ya que éstos implican costos, riesgos, ineficiencias temporales y cierta dosis de trauma y turbulencia en la organización. Adicionalmente, los cambios pueden obligar a la alta gerencia a invertir tiempo y esfuerzos y obviar otros asuntos claves para la empresa. Segundo: una vez que se inicia el cambio, éste adquiere una dinámica propia e independiente de quien lo promueve o dirige, es decir, puede suceder que en algunos de los casos más exitosos de cambio, los resultados obtenidos sean cónsonos con lo planificado inicialmente, aunque en algunos casos lo planificado y lo obtenido no coincida por completo. Este fenómeno es moti-

vado, entre otras cosas, al hecho de que, una vez que se desencadena el proceso de cambio, ocurre una serie de eventos, acciones, reacciones, consecuencias y efectos que difícilmente pueden ser anticipados y controlados por completo por quienes gerencian el cambio. Tercero: el cambio en una empresa es un proceso lento, costoso, confuso y conflictivo, que normalmente ocurre a través de ciertas etapas más o menos comunes.

Es por ello, que no sólo es importante diseñar y planificar el estado futuro deseado, sino analizar profundamente el estado de transición necesario para que la organización se mueva hacia el objetivo deseado. En este sentido, el cambio requiere de un alto nivel de compromiso, inversión y dedicación al logro de la nueva situación que, si no se cuenta con la participación activa y el apoyo de quienes tienen el poder de toma de decisión en la empresa, es muy probable que el cambio no sea exitoso o quede inconcluso, lo que puede ser perjudicial para la organización.

Proceso de Cambio Planeado

Las organizaciones con visión proactiva tienen la capacidad de percibir y entender los cambios y el efecto que éstos tienen sobre la conducta de los que se involucran.

A este respecto, **Antonorsi (1991)** plantea que el proceso de cambio planificado de una organización cumple siete pasos, a los cuales se les debe realizar seguimiento y control, a saber:

- Establecer los objetivos a lograr mediante la definición clara de la misión de la organización.

- Definir el desempeño deseado, que es una forma de ver los objeti-

vos como realidades ya logradas.

- Analizar la organización actual, a fin de identificar qué tan lejos se encuentra la organización de los objetivos identificados y el desempeño deseado.

- Definir los cambios necesarios, determinando los asuntos importantes a resolver.

- Diseñar la organización futura, mediante la identificación de las diferentes opciones que existen para lograr los objetivos propuestos.

- Planificar los cambios organizacionales y definir la estrategia global del cambio, para lo cual se puede tratar de visualizar diferentes metas para alcanzar la situación futura.

- Ejecutar los cambios organizacionales. Una vez que los cambios se han identificado y planificado, se debe realizar los siguientes pasos: (a) definir la organización para el cambio; (b) asegurar el liderazgo para el cambio, ya que el mismo es imprescindible como factor de dinamismo y conducción del cambio organizacional; y (c) asegurar la participación activa de todas las personas que conforman la organización.

En otro orden de ideas, se puede decir que el cambio se relaciona con la necesidad que se plantean las organizaciones para que ellas alcancen altos niveles de rendimiento, teniendo que aprender; además, saber qué sienten y qué piensan las personas, con la finalidad de mejorar el comportamiento y así estar dispuestos a la adaptación de los cambios del entorno, y para hacerlo deben a su vez cambiarse a sí mismas, lo que equivale a transformarse. Ello conlleva a desarrollar en los gerentes una nueva aptitud para

adaptarse a nuevas situaciones organizacionales.

"Ningún cambio cultural ocurre con facilidad y, menos, pensar en un cambio a corto plazo" (**Stewart, 1992**). Es elemental plantearse una necesidad de cambio partiendo de la premisa de que la cultura debe cambiarse con el fin de ser más consecuente con las demandas competitivas del entorno.

En este sentido, el éxito de las organizaciones será de aquellos gerentes que puedan manejar mejor el cambio; pero el manejo del cambio por lo general requiere de empleados comprometidos (**Dessler, 1997**) y de su comunicación, por cuanto el cambio genera en las personas amenazas, incertidumbre a lo desconocido, lo cual es fuente de ansiedad e incomodidad personal. Se exacerba la sensación de pérdida de autonomía personal y control sobre los individuos. Todo cambio implica, al menos durante un tiempo, el esfuerzo adicional de tener que aprender a desenvolverse adecuadamente en la nueva situación, lo cual es una fuente adicional de trabajo y de preocupación (**Landaeta y Amoeiro, 1996**).

Para muchas organizaciones, una gerencia de cambio organizacional significa también pasar de una cultura tradicional -en la cual prevalecen estilos burocráticos, motivacionales y valores por el poder y la afiliación, y un clima de conformidad- a una cultura del desempeño, donde es posible aportar nuevas ideas, la gente puede asumir riesgos calculados y es incentivada a establecerse metas retadoras mediante el reconocimiento del mérito y los resultados excelentes.

Si se analiza el lado humano del proceso de cambio para adaptarse a un entorno más competitivo, se puede pensar que la disposición organizacional, el equipo humano y el proceso de implantación del cambio, exigirán características personales fundamentalmente orientadas a hacer un trabajo ca-

da vez mejor, con estándares de excelencia, que permitan incrementar la productividad y la efectividad organizacional. En otras palabras, es indispensable que la gente posea una serie de competencias directamente asociadas con la excelencia en sus respectivas áreas de responsabilidades, para poder garantizar mayor competitividad.

Capital Intelectual

El Capital Intelectual es el conjunto de aportaciones no materiales que en la era de la información se entienden como el principal activo de las empresas del tercer milenio (**Brooking, 1997**). **Guerra (2003)** define el capital intelectual como el conjunto de activos intangibles más importante de las empresas, basado en el conocimiento, entendiéndose por conocimiento al nuevo agente productor de capitales económicos y organizacionales. La propiedad de tales herramientas proporciona ventajas competitivas y, por consiguiente, constituye un activo. A su vez, **Steward (1997)** define el Capital Intelectual como material intelectual, conocimiento, información, propiedad intelectual, experiencia, que puede utilizarse para crear valor. Es la fuerza cerebral colectiva. Es difícil de identificar y aún más de distribuir eficazmente. Pero quien lo encuentra y lo explota, triunfa. Este último autor afirma que en la nueva era, la riqueza es producto del conocimiento. Este último y la información se han convertido en las materias primas fundamentales de la economía y sus productos más importantes.

Para **Edvinsson y Malone (1997 cp. Guerra, 2003)** el capital intelectual se divide en Capital Humano y Capital Estructural. El primero comprende la competencia, conocimiento, valores y potencial innovador de los individuos dentro de la organización; y el segundo, la infraestructura innovadora de la empresa, incluyendo la capacidad de cambio, el liderazgo de los gerentes,

aprendizaje y trabajo de equipo de la organización, sus estrategias, visión, cultura, sistemas informáticos, bases de datos, patentes e innumerables cuestiones intangibles, que son las fuentes verdaderas del potencial del valor y de la ventaja comparativa (**Guerra, 2003**).

Del total de los activos de las empresas, es decir el 100% existente, sólo se puede visualizar un 10% que comprende al Capital Financiero; el 90% restante se encuentra oculto y es el Capital Intelectual de la empresa. Las empresas exitosas son aquellas que constantemente crean, adquieren y transfieren el nuevo conocimiento, lo difunden en toda la organización y lo incorporan a sus nuevas tecnologías y productos.

Delegación de Autoridad y Régimen de Responsabilidad

Delegación de Autoridad

Se puede definir la delegación como el dar de una persona a otra la jurisdicción que tiene por su oficio para que haga las funciones o conferirle su representación. Otra definición puede ser, según Molina (2003), el proceso que permite conferir a un colaborador el encargo de realizar una tarea, concediéndole la autoridad y libertad necesarias, pero conservando siempre la responsabilidad final por el resultado. Es decir, la delegación implica al mismo tiempo la obligación de rendición de cuentas al superior de las tareas que han sido delegadas.

La delegación presenta ventajas tanto para el directivo que delega como para el empleado al cual se le delega una o varias funciones. Para el primero, existe un ahorro de tiempo y gestión, al mismo tiempo que se potencia capacidades gerenciales, igualmente se libera de la presión del trabajo inmediato y se reduce los costos de la organización, por cuanto el directivo se

puede dedicar a otras funciones. Para el segundo, conlleva un incremento en su participación dentro de la organización, así como su motivación al logro.

La delegación, erróneamente llevada, también soporta varias desventajas, sobre todo la mala delegación puede llevar al fracaso del directivo, puesto que éste puede pensar que está perdiendo autoridad o no confía en sus subordinados, lo mismo sucede con la delegación de tareas sin justificación o explicación para el empleado.

Para que una delegación sea efectiva debe: (a) definir claramente la tarea o función a realizar, es decir, se debe establecer los objetivos que se quiere conseguir, así como el plazo, la autoridad asociada y el régimen de la supervisión de la tarea delegada; (b) delegar la autoridad en consonancia con la responsabilidad delegada, a fin de evitar la confusión entre responsabilidades y autoridad; (c) recompensar los éxitos, no necesariamente con dinero.

En otras palabras, “delegar” es transferir a otros la autoridad y responsabilidad para desarrollar ciertos trabajos. La delegación satisfactoria implica que aquellos en los que se delega las tareas saben lo que se ha de conseguir, quieren lograrlo, tienen medios para hacerlo y capacidad para conseguirlo.

Al venezolano le cuesta muchísimo llamarle la atención a los demás... somos paternalistas, dejamos pasar las cosas sin corregirlas... sobre todo cuando hay nexos de amistad (**Granel y otros, 2000**), razones por las cuales el INEA debe tener bien clara la forma en la cual va a establecer sus controles durante los procesos de tercerización de funciones.

Régimen de Responsabilidad

En material legal, existen dos tipos de responsabilidad, la “Responsabilidad Subjetiva”, la cual se fundamenta en la “culpa” del imputado por no haber ejercido la debida guarda o diligencia respecto de la cosa potencialmente dañina o peligrosa, culpa que puede ser refutada alegando “causas extrañas”. Y la “Responsabilidad Objetiva”, que se fundamenta en el “daño” infringido por la cosa, independientemente de que en los hechos haya o no “culpa” imputable del guardián.

Es importante determinar el tipo de responsabilidad que conlleva una función en el momento de conferirla o delegarla, a fin de estimar las posibles consecuencias por una violación o no cumplimiento de las actividades que soporta esa responsabilidad.

Igualmente es importante, cuando se realiza un contrato de *outsourcing*, establecer el grado de responsabilidad entre la organización que contrata y la contratada. A este respecto, se puede remitir a disposiciones legales o contractuales (cuando no sean de orden público), por cuanto puede existir una “responsabilidad subsidiaria” de la contratista con la organización contratada. En algunos casos, se le puede atribuir a la contratista la responsabilidad principal y directa por el cumplimiento de las obligaciones, y la contratista podrá tener un régimen de responsabilidad subsidiaria de las mismas. Igualmente, se puede establecer que la contratista tendrá, ante terceros (público o clientes), la responsabilidad principal por la prestación del servicio y, en caso de mala praxis por parte de la contratada, la contratista puede reclamar daños y perjuicios (en virtud del contrato elaborado de *outsourcing*).

Posibles Impactos del *Outsourcing* en el INEA

Posibles Impactos en la Cultura Organizacional

Una vez creado el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, mediante la publicación del Decreto con Fuerza de Ley de los Espacios Acuáticos e Insulares en el año 2001 (actual Ley por haberse sometido a un proceso de reforma legal), empezó a presentar cambios.

En primer lugar, el ente dejó de ser parte directa de un ministerio (Ministerio de Infraestructura), pasando a ser un instituto autónomo adscrito al mencionado ministerio, y las funciones que correspondían a la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático fueron remitidas al INEA. En segundo lugar, hubo cambio de sede (de Parque Central, donde funciona el Ministerio de Infraestructura, a Las Mercedes). En tercer lugar, el más significativo de los cambios: la transferencia de parte del personal de la mencionada Dirección al Instituto.

Este cambio de personal se produjo en varias formas. Una parte del personal adscrito a la Dirección fue transferida a otras dependencias dentro del mismo Ministerio, conservando su antigüedad y su carácter de funcionario público sometido a la Ley de Carrera Administrativa (actual Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial Nº 37.522, de fecha 06-09-2002). Otra parte del personal fue jubilado del Ministerio o había renunciado, cancelándoseles las correspondientes prestaciones sociales (a fin de dar por terminada su relación laboral -activa- con el Ministerio de Infraestructura), para ser contratado por tiempo u obra determinados, bajo la Ley Orgánica del Trabajo, o por tiempo indeterminado en el INEA, por cuanto la Ley del Estatuto de la Función Pública, en su artículo 3, establece que funcionario público (de carrera) "…será toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el

ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente" (subrayado del autor), en contraposición con el funcionario de libre nombramiento y remoción.

El primer grupo se mantuvo dentro de la "organización primitiva" y sometida a su cultura organizacional, en principio burocrática, centralizada y regida por los manuales de cargo de la Administración Pública. El único cambio para ellos fue el contenido de sus obligaciones que tuvieron que ser encuadradas dentro de la nueva Dirección del Ministerio que los absorbía.

El segundo grupo si se vio afectado en profundidad, debido a que fue sometido a un cambio en su cultura organizacional a fin de dar cumplimiento a las obligaciones nacionales e internacionales impuestas por, en principio, la Organización Marítima Internacional (OMI) a la Autoridad Acuática.

El artículo 75 de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares establece que le corresponde al Ejecutivo Nacional el ejercicio de la Autoridad Acuática, en tal sentido "las labores de coordinación que fueren necesarias serán efectuadas por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares". En el mismo sentido, el artículo 84 de esa misma Ley determina que le corresponde al INEA "el ejercicio de la Administración Acuática", la cual conlleva, entre otras actividades, la vigilancia y control de la aplicación de la legislación acuática nacional e internacional (artículo 85). Igualmente dichas funciones deben ser prestadas bajo cánones de calidad determinados por la *International Standard Organization* (ISO), a fin de satisfacer al público en general.

En resumen, este personal, a pesar de estar sometido a la Ley del Estatuto de la Función Pública, debe cumplir con la normativa de calidad ISO, así como con criterios gerenciales, a fin de aplicar herramientas propias de dicho

normativa (*outsourcing, benchmarking*, etc.). En otras palabras, la cultura que se venía desarrollando hasta el presente era la de una organización burocratizada, centralizada, con un personal que pocas veces se veía motivado a aportar ideas y sólo realizaba actividades detalladas en el Manual de Cargos de la Administración Pública, llegaba tarde y se iba temprano, por lo general era "reposera", clientelar y, en muchos casos, corrupta.

A nivel internacional, por ejemplo, la *Maritime Coastguard Agency* del Reino Unido (Autoridad Marítima), a pesar de ser un ente gubernamental, se desarrolla como una empresa privada, con personal contratado (pero no inamovible), especializado en las funciones para las cuales se les contrata. Dicha organización presta servicios las 24 horas, los 365 días del año, pues no gozan de vacaciones colectivas. Posee equipos de avanzada para funciones primarias y, para las demás, donde se requiere de buques o equipos más sofisticados, son subcontratados mediante la figura de *outsourcing*.

Extrapolar esa realidad a la venezolana es altamente difícil, más no imposible. En principio, se presentarían problemas con el personal debido a que el mismo no gozaría de beneficios en un mismo momento (excepto utilidades o bono de fin de año), pues se eliminarían las vacaciones colectivas (cada empleado las gozaría según su contrato), los días de fiesta (se les podría cancelar doble, pero deberían seguir laborando a fin de prestar servicio las 24 horas, los 365 días del año), se establecerían equipos de trabajo y no tantos grupos de trabajo improductivos.

La diferencia entre equipos de trabajo y grupos de trabajo radica en que los primeros son temporales y para una tarea en específico, terminada la cual se separan y cada empleado se dedica a su trabajo especializado dentro de la organización. El segundo es un grupo de trabajo, en el cual, y por lo general, sólo trabajan unos pocos y el resto les da "apoyo moral" y/o retrasan el

trabajo de los que sí están laborando.

Otro problema que se puede presentar dentro del INEA es la reducción del personal improductivo o no esencial, disminuyéndose de esta manera los costos operacionales del instituto, tomando en cuenta que el ente fue concebido para fuese autogestionario, según los ingresos que perciba de conformidad con el artículo 86 de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares.

Para aquellas actividades que no sean básicas del Instituto, el mismo puede subcontratar, bajo licitación pública u otra forma de contratación admitida en la Administración Pública, a objeto de poder contar con organizaciones altamente capacitadas en las funciones que vaya a solicitar en *outsourcing*. Un ejemplo de ello sería la contratación de inspectores navales, quienes tienen por finalidad inspeccionar los buques de conformidad con los convenios internacionales (MARPOL, SOLAS, Líneas de Máxima Carga, Arqueo, etc.), siendo un personal especializado en ese tipo de actividad que será reconocida por la Autoridad Marítima de otros Estados parte de esos convenios internacionales, en virtud de los cuales se expida el o los certificados sometidos a inspección.

Otro ejemplo se daría en la determinación de las “Organizaciones de Protección Reconocidas”, que se deben crear en virtud del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS de 1974, del cual Venezuela es parte, o de las “Organizaciones Reconocidas”, determinadas en el capítulo IX de ese mismo convenio, que establece el Sistema de Gestión de la Seguridad. Estos entes son los encargados de auditar a las empresas navieras y a los buques, a fin de indicarle a la Autoridad Acuática que están conformes según el capítulo correspondiente del convenio citado.

Hay muchísimos otros casos en los cuales el INEA puede transferir esa responsabilidad a un particular o a un ente privado o público y no se vería afectado en el desempeño de sus funciones nucleares o básicas, aspecto que se discute en mayor detalle más adelante.

Para **Pirela (1996)**: “en definitiva, el Estado puede y debe desempeñar un papel inteligente en el estímulo y la construcción de una visión prospectiva de la empresa”. En el INEA, esa visión debe ser equilibrada entre los aspectos considerados a corto y largo plazo, en particular en la economía venezolana, que atraviesa por un período de cambios y acomodos dramáticos, donde las empresas son simplemente muy pequeñas para enfrentar los retos de estar informadas.

Ahora bien, una vez identificados los posibles impactos que podría tener el *outsourcing* dentro de la cultura organizacional del INEA, es conveniente analizar el aspecto de la posible descapitalización intelectual.

Posibles Impactos en la Descapitalización Intelectual

Como se mencionó anteriormente, el capital intelectual es el conjunto de activos intangibles basados en el conocimiento e información que poseen los empleados de una organización. Si se parte de esa definición, se puede decir que el capital intelectual del INEA está conformado, en principio, por todo el bagaje de conocimientos y el manejo de la información que poseen sus empleados.

En este sentido, y si se parte de la base de que el INEA sólo debe mantener en su nómina al personal básico que cumpla funciones medulares, se puede concluir que su capital intelectual no será muy importante. Lo realmente importante sería, una vez que se subcontrate en *outsourcing* a empresas especializadas, el hecho de disponer, en forma *indirecta*, de un capital inte-

lectual excelente.

Al mantener sólo las funciones nucleares, se puede presentar un problema que sería cuando el personal no requerido opte por retirarse (jubilarse o renunciar) al INEA y se independice, constituyendo una empresa que ofrezca sus servicios al instituto mediante contratación (*outsourcing*). En este sentido, y como se expuso anteriormente, la institución pierde uno o varios elementos importantes dentro de su capital intelectual (propio) y se beneficia un ente privado que puede subcontratar con otras organizaciones (a menos que cuando contrate con el INEA sea en calidad de exclusividad).

Posibles Impactos en el Régimen de Responsabilidad relativo a la Delegación de Autoridad

Anteriormente se expuso que para una buena delegación de funciones, tanto dentro de una organización como en la subcontratación de funciones, debe coexistir el mismo nivel de responsabilidad con el de autoridad. A tal fin, es conveniente indicar en el contrato de *outsourcing* que cuando el INEA transfiera una función al *outsourcer*, la misma va acompañada de una delegación de autoridad cónsona con la responsabilidad.

A este respecto, es conveniente aclarar ciertos aspectos. Primero, cuando el instituto conserva la responsabilidad ante terceros por la prestación del servicio dado en *outsorcing*, por tratarse de un servicio o función propia de la Autoridad Acuática en virtud del mandato legal, como por ejemplo los servicios de pilotaje, lanchaje, remolcadores, etc. En este caso, la Administración no puede indicarle al usuario que demande a los *outsourcers*, sino que debe responder objetivamente (independientemente de su culpabilidad o no culpabilidad), en caso de incumplimiento.

Otro caso es el de la prestación de servicios no exigidos legalmente al

INEA, como por ejemplo la duración máxima de los cursos de formación de la gente de mar. Es decir, una institución educativa o de formación náutica debe estar registrada en el INEA a fin de garantizar a la Organización Marítima Internacional que la Administración Acuática posee un control sobre las mismas (Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, 2003 y Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar, STCW 1978, en su forma enmendada). Aunque el contenido de los cursos sí está determinado por vía legal, la Administración Acuática no es responsable si el curso de capacitación dura dos años o seis meses, de lo que sí se responsabiliza ante terceros es de que ese personal ciertamente cumple con la normativa nacional e internacional en cuanto a los requisitos legales exigidos para la obtención del grado, por cuanto al INEA le corresponde otorgar el título y refrendo correspondiente (documento público).

Estas mismas consideraciones son pertinentes en materia de la delegación de autoridad; en el primer caso discutido, la autoridad se mantiene en el INEA. En el segundo caso, en cuanto al curso, la autoridad está en cabeza de las autoridades universitarias o del plantel educativo o de formación, pero se mantiene la autoridad en el INEA en caso de la titulación de la gente de mar, pues sólo la Autoridad Acuática puede emitir esos documentos.

Epílogo

Hoy en día resulta evidente que las organizaciones son el resultado directo de la acción de la gente que allí trabaja; de aquí la importancia del recurso humano. No obstante, la realidad indica que esa importancia no se traduce en el desarrollo de sistemas y políticas para garantizar la confiabilidad, la motivación y la flexibilidad de tales recursos. Por el contrario, no es muy audaz afirmar que el área de recursos humanos es la más débil en las orga-

nizaciones venezolanas, tanto privadas como del sector público, y la que menos ha tenido participación en las decisiones coyunturales de la organización. Las evidencias abundan. Las causas de esta realidad son tanto internas como externas.

Al respecto, **Garaway (1991)** considera que en las organizaciones venezolanas no hay incentivos para invertir en el personal, existe un marco legal poco favorable y reglas de juego inciertas. Por otro lado, están los obstáculos de las mismas organizaciones: falta de visión a largo plazo y debilidades en las estrategias de crecimiento, sin las cuales no puede (ni debe) haber planes de desarrollo del personal. Existe un enfoque puramente comercial y rentista en la dirección de las organizaciones con fines de lucro, así como una mezcla de valores y creencias, algunos contradictorios, acerca del hombre y el trabajo.

Estos contrastes son parte de la realidad que viven la mayoría de las organizaciones en el país. A pesar de los altibajos que se pueden presentar en las mismas, se debe considerar invertir en la capacitación y entrenamiento de la gente. Definitivamente lo que más ayuda a la organización a alcanzar el éxito en sus procesos, es contar con gente altamente preparada e identificada con la organización.

Granell y Parra (1994) consideran que la gestión de recursos humanos en las organizaciones venezolanas es muy operativa, centrada en labores de administración de personal las cuales giran alrededor de las funciones más tradicionales de reclutamiento, selección, inducción, compensación, contratación colectiva y adiestramiento. La organización, en su conjunto, y sobre todo en la alta gerencia y la gerencia de línea, salvo pocas excepciones, no se consideran involucradas en los temas relativos a su gente y tienden a delegarlas a los expertos en relaciones industriales, psicólogos u otros profesio-

nales quienes no participan -y con frecuencia ni tan siquiera conocen -los planes y objetivos estratégicos de la empresa. En consecuencia, prevalece una visión cortoplacista, con una evidente ausencia de planificación de recursos humanos y de diseño y definición de políticas, que sirvan de apoyo a la instrumentación de procedimientos y normas.

A través del conocimiento adquirido sobre cultura organizacional, se puede hacer referencia sobre los planteamientos de **Tovar (1990)**, autor que establece que existen siete elementos estrechamente relacionados con el éxito de la gestión de recursos humanos en cuanto al manejo de la cultura organizacional. Tales elementos son:

- *Influencia*: el personal de la organización debe sentir que tiene influencia para cambiar las cosas que lo rodean. La resistencia al cambio es mayor entre la gente que tiene un bajo sentido de la influencia, porque no tiene nada propio dentro del proceso, ni confianza en sí misma para hacer los cambios. Esa baja sensación de influencia no se limita a los niveles inferiores del organigrama. Algunos altos gerentes y muchos intermedios con frecuencia piensan que deberían tener influencia, dada su relativa posición en el organigrama de la organización. A veces la gente resiste el cambio sólo para ejercer la influencia que tienen.

- *Innovación*: las personas deben estar dispuestas a cuestionar el status quo, indicar nuevas formas de resolver y hacer lo que se debe hacer. El nivel de innovación de una empresa tiene un impacto sobre la gente de la organización y el nivel de influencia que creen tener. La gente que no se siente poderosa no piensa que sus ideas se estimulan o se toman en serio y, por tanto, no ofrecen su contribución para mejorar las cosas.

- *Trabajo en equipo*: la capacidad de un grupo para trabajar conjuntamente en armonía, a fin de alcanzar objetivos comunes significa que la gente tiene mutua confianza y se siente cómoda en los equipos, pero antes debe sentirse cómoda en sus funciones individuales. Donde hay trabajo en equipo, el grupo participa en la toma de decisiones y, al hacerlo, los miembros del grupo se solidarizan con las necesidades y los sentimientos que se expresan libremente. El clima estimula continuamente la franqueza. Se comparte el crédito por las realizaciones, y los estilos predominantes de influencia son aquellos que se basan en una visión de futuro (común para todos) y en una continua participación y creación de confianza.

- *Satisfacción*: la gente necesita estar satisfecha con su trabajo. Deben satisfacerse sus necesidades físicas y emocionales. Entre las necesidades psicológicas que se deben satisfacer en un clima corporativo están: las necesidades de realizar y ser reconocido por esa realización; identificarse con un grupo social y tener un sentido de pertenencia. La satisfacción de estas necesidades ayuda a proporcionar la motivación necesaria para que los empleados permitan mejorar lo que está a su alrededor, aunque no se les haya pedido expresamente hacerlo.

- *Deseo de cambio*: para realizar el cambio es necesario que haya un sano nivel de insatisfacción con lo que existe, un deseo de cambiar y hacer mejor las cosas. Si la gente está completamente satisfecha con todo lo que le rodea, el impulso hacia el cambio y la mejora es limitado. Igualmente, si persiste el deseo de cambiar las cosas sin obtener respuesta durante mucho tiempo se puede pasar de un nivel de descontento a la frustración.

- *Responsabilidad*: la gente debe estar dispuesta a asumir responsabilidad para hacer cambios. La responsabilidad significa estar dispuesto a querer realizar las tareas desde la primera vez y procurar el mejoramiento continuo por siempre. El nivel de responsabilidad está íntimamente relacionado con el hecho de que el sistema gerencial esté fomentando responsabilidad y confianza. Además, los niveles superiores de responsabilidad deben correlacionarse intuitivamente con los altos niveles de innovación, un deseo de cambiar y trabajar en equipo. Cuando una persona se siente bien asumiendo responsabilidades, debe sentirse bien trabajando con otros para aumentar la responsabilidad del grupo.

- *Sentido de visión común*: la gente de una organización debe saber hacia dónde se dirige la empresa y la ruta que debe seguir. Debe existir una visión, creada por la persona del cargo más alto que represente una imagen del futuro, apremiante y entusiasta, alrededor de la cual puedan reagruparse los empleados de todos los niveles. Esta visión debe ser consistente y presentada de tal manera que resulte más importante para todos en cada nivel de la escala organizacional. En cualquier actividad de cambio el compromiso de dedicación visible de la alta gerencia transmite una señal importante a la organización.

La estrategia a adoptar en el INEA para capitalizar al máximo los elementos anteriores, podría consistir en manejar el cambio a través de la transferencia de buena parte del personal al *outsourcer* y, como parte del pliego de condiciones establecidas con éste, exigirle modelos de gestión que involucren de manera participativa al personal, como serían la gestión de calidad ISO 9000-2000 u otros modelos similares de mejoramiento continuo organi-

zacional. La verificación de que el *outsourcer* cumple con este requisito podría hacerse a través de organismos especializados contratados para realizar la supervisión y auditoría del *outsourcer*, tal como se discutió ampliamente en el Capítulo IX.

Los gerentes de recursos humanos se plantean retos, los cuales están direccionados hacia el diseño de sus propias estructuras organizacionales, creadas y especialmente desarrolladas para planificar y guiar los programas de mejoramiento profesional, lo cual constituye una base importante para mantenerse en una continua búsqueda de nuevos aprendizajes, que facilite la innovación en la organización. Estas estructuras son un vehículo que le permite al individuo mantenerse actualizado técnicamente y, al mismo tiempo, interrelacionado con todos los procesos de la organización.

Por lo antes planteado, se pretende señalar un nuevo enfoque que exige que el trabajador asuma mayor responsabilidad por su propio desarrollo, que se convierta en actor de su proceso de aprendizaje y que se esfuerce en definir sus propias necesidades en función de los requerimientos del trabajo mismo.

Ahora bien, a la luz del perfil cultural que caracteriza a la organización pública venezolana, salta a la vista las abismales contradicciones que se presentan entre dicha cultura organizacional y los postulados anteriores.

En tal sentido, resulta difícil plantear, no sin un esfuerzo considerable, una transformación o cambio de la organización pública venezolana hacia niveles de desempeño excelentes, debido a que ello entraña, ineludiblemente, un cambio en la cultura organizacional, la cual, según lo expuesto en este capítulo, así como en el Capítulo V, depende incluso de factores que escapan al control directo por parte de la organización, como son la cultura nacio-

nal, es decir, la cultura que está fuera de las fronteras de la organización, la que a su vez está determinada por fuerzas históricas y sociopolíticas.

Por otra parte, no existen fuerzas internas a la organización pública que sean capaces de accionar la transformación hacia la excelencia, sencillamente porque no hay presión alguna por parte del entorno, como sí se dan en el caso de las organizaciones privadas, las cuales están sujetas a las fuerzas del mercado y de la competencia. El equivalente de estas fuerzas en el caso de la organización pública sería la llamada "voluntad política", pero incluso esta voluntad, por sí sola, luce débil como fuerza para generar un auténtico y genuino deseo y compromiso hacia el cambio transformacional por parte del empleado público medio.

El brillante análisis de **Rodríguez (1986)** acerca del perfil cultural de la organización pública venezolana, expuesto en el Capítulo V, no tiene como contrapartida, lamentablemente, una estrategia factible para su transformación, que permita incorporar los elementos de influencia, innovación, trabajo en equipo, satisfacción, deseo de cambio, responsabilidad y sentido de visión común, que son, según ilustra **Tovar (1990)**, indispensables para generar una cultura organizacional capaz de conducir al mejoramiento continuo de la organización, es decir, a que la misma alcance niveles crecientes de excelencia en su desempeño, en el logro de los resultados que la sociedad espera de ella.

Hacer comparaciones entre organizaciones públicas y privadas siempre es temerario y, además, poco válido, dado que en muchos aspectos y sentidos no son comparables. Sin embargo, no cabe duda de que existe una diferencia importante entre un conjunto de empleados públicos sin presión para el cambio y un conjunto de empleados privados constantemente presionados a mejorar su desempeño producto de las fuerzas externas a las que se ve

sometida la empresa privada.

Esto no quiere decir que efectivamente las empresas privadas venezolanas logran transformarse a sí mismas en dirección a la excelencia, sólo que hay una mayor probabilidad de que esa transformación ocurra en una empresa privada que en un organismo público, habida cuenta de las realidades organizacionales en nuestro país.

Es en este último sentido, que el autor de este trabajo ha llegado a la conclusión de que el *outsourcing* de servicios, actividades y funciones de la Administración Pública en Venezuela podría resultar una mejor opción -más realista- para el logro de una transformación organizacional hacia niveles de desempeño excelente en las organizaciones del sector público, que el seguramente vano –poco realista- intento de lograr esa transformación mediante programas de cambio organizacional que chocan contra una cultura poco proclive al mejoramiento organizacional, que lamentablemente está, por razones incluso históricas y sociopolíticas, muy arraigada en los organismos públicos venezolanos, tal como se discutió profusamente en el Capítulo V.

En cierta forma, la propuesta del autor de este estudio consiste en un rediseño de la organización pública venezolana, específicamente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), que consiste en la adopción extensiva de la estrategia de *outsourcing*, lo cual implica la transferencia de activos y personal a los *outsourcers*, quienes, por condiciones contractuales con el Estado, estarían en la obligación de instrumentar modelos de gestión cónsonos con el bienestar del personal y con el mejoramiento continuo de la función pública transferida.

La estrategia de implantación del *outsourcing*, no obstante, requiere minimizar todo lo posible la resistencia al cambio por parte del personal afecta-

do, incluyendo los posibles intentos de obstrucción o sabotaje. En tal sentido, lo más recomendable sería conducir el proceso de externalización de una manera gradual y con la participación activa de todo el personal involucrado, tomando en consideración sus sugerencias y recomendaciones, así como buscando congeniar los intereses de la institución y de la sociedad, con los intereses particulares del personal que será transferido al *outsourcer*. Debe, en particular, convencerse a dicho personal de que la transferencia no implicará una desmejora en sus condiciones laborales y habrá que garantizar de una manera efectiva la inamovilidad laboral durante un tiempo razonable.

El *outsourcer* no debería sentirse libre de decidir en relación con el personal transferido, sino que toda decisión al respecto deberá ser consultada y tomada de mutuo acuerdo con el INEA. Incluso, podría pensarse en la participación directa del Ministerio del Trabajo a lo largo del proceso de externalización, incluyendo la fase de seguimiento una vez transferido el personal.

Estas medidas, entre otras posibles, darían una mayor confianza al personal involucrado, el cual adicionalmente podrá constatar que sus sugerencias y recomendaciones han sido tomadas en cuenta para el diseño definitivo del plan de externalización; todo lo cual contribuiría a promover un clima organizacional de confianza y expectativas favorables en relación con la transferencia final.

El proceso debe ser gradual, comenzando por una labor de información y concienciación del personal en relación con las razones que motivan el cambio, de qué manera puede el mismo participar en el diseño de la estrategia de cambio y las garantías que tendrá una vez emprendido el proceso de cambio.

CAPITULO XI

FUNCIONES MEDULARES DEL INEA EXTERNALIZABLES

Selección de las Funciones del INEA

La Administración Acuática Nacional engloba, o pretende englobar, los siguientes *procesos generales*:

- Procesos Medulares:
  - Planificación y Control de Gestión.
  - Operaciones.
  - Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral.
- Procesos de Apoyo:
  - Administración de los Recursos Materiales y Financieros.
  - Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos.
  - Sistemas de Información y Telecomunicación.
  - Control Interno.
  - Asesoría Legal y Jurídica.
  - Comunicación e Imagen Institucional y Convenios Internacionales.

A efectos del presente estudio, interesa destacar los *procesos medulares* de la Administración Acuática Nacional, que son los que propiamente están dirigidos a cumplir con las funciones y actividades vinculadas directamente con el Sistema Acuático Nacional, ya que los procesos de apoyo representan funciones y actividades internas de la Administración Acuática Nacional, tendentes a posibilitar que ésta pueda cumplir con sus procesos medulares.

En el caso de organizaciones públicas, como el INEA, debido a que las mismas no se disputan espacios de mercado, cabe plantear la posibilidad de que el *outsourcing* se aplique no sólo a funciones y actividades de apoyo, que son en las que usualmente las organizaciones suelen recurrir al *outsourcing*, sino también a las *medulares*, que corresponden en el caso específico del INEA (Administración Acuática) a todas aquellas relacionadas con la planificación y control de gestión, las operaciones, y la infraestructura, ambiente y seguridad integral en el Sistema Acuático Nacional.

El universo de funciones y actividades que lleva a cabo la Administración Acuática fue desglosado en detalle en el Capítulo IV.

De todas las funciones y actividades correspondientes a los tres *procesos medulares* de la Administración Acuática en Venezuela, se seleccionó una única actividad o proceso específico para el desarrollo del presente capítulo, así como para la realización del análisis de beneficio/costo.

En primer lugar, se seleccionó el *proceso de operaciones*, por considerarlo el más consustancial a la actividad acuática, después de analizar detenidamente el universo de actividades y funciones del INEA expuesto en el Capítulo IV. Dentro de dicho proceso se trabajó, a su vez, con las funciones o actividades relacionadas con las *capitanías de puerto*, dado que es en dichas unidades operacionales donde se concreta la mayor parte de la Administración Acuática Nacional en el día a día. Finalmente, debido a la factibilidad de obtención de información, así como por su importancia para el Sistema Acuático Nacional y por no existir impedimentos jurídicos para su eventual subcontratación, se seleccionó el siguiente *proceso medular específico* a efectos de delimitación del estudio: Sistema de Comunicaciones; actividad a cargo de las Capitanías de Puerto, adscrita al Proceso de Operaciones.

Proceso: Sistema de Comunicaciones

El hundimiento del trasatlántico *Titanic*, ocurrido en 1912, trajo como consecuencia que las naciones más desarrolladas tomaran conciencia de la importancia de la implementación de medidas mínimas de seguridad, sobre todo en la construcción de los buques, equipos de información y comunicación, entre otros, los cuales para la fecha no estaban reglamentados de forma obligatoria.

A raíz de lo anterior, el gobierno del Reino Unido propuso la celebración de una conferencia internacional para elaborar nuevos reglamentos. A la conferencia asistieron representantes de 13 países, y del seno de la misma se produjo el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar, mejor conocido como el Convenio SOLAS. Dicho instrumento legal fue adoptado el 20 de enero de 1914 y dentro de su estructura reunió las disposiciones creadas por el comité nombrado por el *Bulkhead and Watertight Compartment's Committee*, las cuales trataban de la seguridad de la navegación de todos los buques mercantes; la provisión de mamparos estancos resistentes al fuego; dispositivos de salvamento y dispositivos de prevención y extinción de incendios en buques de pasaje. Otras prescripciones trataban de la instalación de equipo de radiotelegrafía en los buques que transportasen más de 50 personas. La conferencia acordó también establecer un servicio de vigilancia de hielos en la ruta del Atlántico Norte, debido a que el *Titanic* no recibió información sobre los témpanos de hielo de la zona (**Sánchez, 2001**).

Se tenía el propósito de que el Convenio entrara en vigor en julio de 1915, pero para entonces había estallado la Primera Guerra Mundial y no pudo hacerse, si bien muchas de sus disposiciones fueron adoptadas por diversas naciones.

En 1927, sin embargo, se formularon propuestas para la celebración de

otra conferencia, que tuvo lugar en Londres en 1929. Esta vez acudieron a la misma representantes de 18 países. La conferencia adoptó un nuevo Convenio SOLAS que básicamente contemplaba la versión de 1914, pero incluía varias reglas nuevas, que entraron en vigor en 1933.

Para 1948, los adelantos técnicos habían hecho que el Convenio de 1929 quedara obsoleto y, una vez más, el Reino Unido fue el país anfitrión de una conferencia internacional en la que se adoptó el tercer Convenio SOLAS. Esta versión mantuvo la estructura anterior, pero se amplió los tipos de buques y las estipulaciones de seguridad.

En la década del ‘50 se produjo la colisión entre los buques *Andrea Doria* y el *Stockolm* cerca del faro de Nantucket, Nueva York. Fue entonces cuando la recién creada Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI) **33**, la cual entró en vigor en el año de 1959, realizó la Conferencia de Seguridad Marítima de 1960, a la que asistieron delegados de 55 países, 21 más que a la de 1948. Esta fue la primera celebrada por la Organización Marítima Internacional. Si bien sólo habían transcurrido 12 años desde la aprobación del último Convenio, el SOLAS de 1960 fue objeto de numerosas mejoras.

Se determinó, en esta versión, que todo buque debía ir equipado de instalaciones radioeléctricas que pudieran satisfacer las prescripciones funcionales estipuladas, es decir, a) se debía realizar una supervisión continua en 500Khz., b) se aumentó el rango de comunicación mínimo a 150 millas, c) todo buque mayor a 1.600 unidades de registro bruto debía estar equipado con un telégrafo, un equipo de radio SSB y radios VHF, y d) se requería per-

33 Esta organización es una agencia especializada de las Naciones Unidas creada en 1948, dos años antes de la constitución de la ONU. En 1982 se cambió de nombre a Organización Marítima Internacional (OMI).

sonal capacitado con licencia de radio de primera o segunda clase.

Si a lo anterior se añade la trascendencia de la radiotelefonía y de la radio, visión desde el punto de vista cultural y educativo, se comprenderá que estas maravillas de la ciencia eléctrica han provocado en la humanidad una de las revoluciones más trascendentales en la historia por sus inapreciables ventajas, así como su efecto de interdependencia generado en las diferentes naciones.

Esta interdependencia (tanto de ramas de conocimiento como de naciones) se vio más claramente con el desarrollo de las comunicaciones satelitales, las cuales tenían al principio un tinte más de ficción que de ciencia, debido a que el uso de los satélites se inició en octubre de 1945, luego que el escritor británico de ciencia ficción Arthur C. Clark publicara en la revista británica *Wireless World* el artículo titulado *Extra-Terrestrial Relays*, en el cual incluía la propuesta de un sistema de comunicación global utilizando estaciones espaciales en los siguientes términos:

> Un satélite artificial a la distancia apropiada de La Tierra puede hacer una revolución cada 24 horas, esto es, podría parecer estacionario sobre un punto de la superficie de La Tierra, y tendría un rango óptico de casi la mitad de la superficie terrestre. Tres estaciones repetidoras, con una separación de 120 millas entre sí, pueden dar cobertura de señales de radio y microondas a todo el planeta.

Este sueño comenzó a transformarse en realidad con el desarrollo del primer satélite artificial: el *SPUTNIK* (*satélit*e o *compañero de viaje* en ruso), el cual fue lanzado en octubre de 1957 en una órbita elíptica de baja altura. Este satélite sólo emitía un tono intermitente, y estuvo en funcionamiento durante 21 días, marcando así el inicio de la era de las comunicaciones vía satélite.

Probablemente el primer satélite repetidor totalmente activo fue el *COURIER*, lanzado por el Departamento de Defensa de los EEUU en octubre de 1960. Este transmitía conversaciones y telegrafía, y aunque sólo duró 70 días fue el primer satélite que usó celdas solares.

El *SYNCOM 3* fue el primer satélite de órbita geoestacionaria, lanzado por la NASA en febrero de 1963 desde los EEUU. Entre otras aplicaciones, se utilizó para transmitir los Juegos Olímpicos de 1964.

El *INTELSAT I,* mejor conocido como Pájaro Madrugador o *Early Bird,* fue el primer satélite internacional de órbita geoestacionaria, lanzado por el consorcio internacional INTELSAT desde los Estados Unidos, en abril de 1965, y colocado sobre el Océano Atlántico.

El sistema *MOLNIYA* (relámpago, en ruso) fue la primera red satelital doméstica, y fue lanzado en 1967 por la antigua Unión Soviética. Consistía en una serie de 4 satélites en órbitas elípticas con una cobertura de 6 horas por satélite.

La mecánica orbital es aplicada a los satélites artificiales, la cual está basada en la mecánica celeste, una rama de la física clásica, que comenzó con dos gigantes de la física: Kepler y Newton durante el siglo XVII. Lagrange, Laplace, Gauss, Hamilton, y muchos otros, también contribuyeron al refinamiento matemático de la teoría, empezando con las nociones básicas de la gravitación universal, las leyes de Newton del movimiento, y los principios de conservación de la energía y el *momentum*.

Teniendo en cuenta los avances en las comunicaciones satelitales, la Organización Marítima Internacional (OMI) consideró conveniente la enmienda del Capítulo IV del Convenio SOLAS en su versión de 1974, referido a las comunicaciones. En dicho capítulo se indica que La Tierra tiene cuatro zonas

marítimas, y que, dependiendo de la zona marítima, los Estados deben poseer equipos con características determinadas para esa zona marítima [34].

Existen cuatro zonas marítimas (SOLAS 1978):

> *Zona marítima* A1: zona comprendida en el ámbito de cobertura radiotelefónica de, como mínimo, una estación costera de ondas métricas, en la que se dispondrá continuamente del alerta de LSD y cuya extensión está delimitada por el Gobierno Contratante interesado.
>
> *Zona marítima* A2: zona de la que se excluye la zona marítima A1, comprendida en el ámbito de cobertura radiotelefónica de, como mínimo, una estación costera de ondas hectométricas, en la que se dispondrá continuamente del alerta de LSD y cuya extensión está delimitada por el Gobierno contratante interesado.
>
> *Zona marítima* A3: zona de la que se excluyen las zonas marítimas A1 y A2, comprendida en el ámbito de cobertura de un satélite geoestacionario de INMARSAT [35], en la que se dispondrá continuamente del alerta.
>
> *Zona marítima* A4: cualquiera de las demás zonas que quedan fuera de las zonas marítimas A1, A2 y A3.

Como puede observarse, a medida que la tecnología y la ciencia avanzan se producen nuevos cambios que deben tomarse en cuenta, para así garantizar un desarrollo cónsono entre la tecnología y la seguridad, entre lo físico y lo legal.

Es así como nuevamente la OMI, en 1975, convocó una conferencia internacional para el establecimiento de un sistema marítimo internacional de satélites con la finalidad de proveer el segmento espacial necesario para perfeccionar las comunicaciones marítimas. De esa conferencia se originó la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite

---

34 Venezuela se encuentra actualmente en la Zona A3 por no poseer los equipos de las zonas A1 y A2

35 Más adelante se comentará el Sistema INMARSAT.

(INMARSAT).

Esta Organización fue fundada en 1979 con carácter internacional, sin fines de lucro; se encarga de explotar un sistema mundial de telecomunicaciones móviles vía satélite, que está abierto a todo el mundo sin ningún tipo de discriminación.

El sistema de INMARSAT da cobertura a todo el planeta, a excepción de los polos, estando esta área cubierta por el sistema COSPAS-SARSAT. INMARSAT posee ocho satélites [36], cuatro son de reemplazo (uno por cada uno de los cuatro que se encuentran operando), en caso de ser necesario su reemplazo por cualquier daño que le pudiese ocurrir a cualquiera de los satélites principales en operación.

Entre las ventajas que aporta INMARSAT a la comunidad mundial, se pueden resaltar las siguientes:

- Conexión inmediata vía: teléfono, fax, correo electrónico o telex.
- Acceso a la comunicación las 24 horas del día.
- La Organización INMARSAT aporta a la comunidad mundial, un sistema de comunicaciones confiables y de alta calidad, lo que garantiza su uso.
- Cobertura global, desde y hacia cualquier punto de La Tierra, a excepción de los polos, los cuales son cubiertos por el sistema

36 Zonas del Segmento Espacial: (1) Océano Atlántico Este E-AOR 15,5ºW. (2) Atlántico Oeste W-AOR 55,5ºW. (3) Pacífico POR 177,5E. (4) Indico IOR 64,5ºE. (5) El Sistema INMARSAT está compuesto por cinco elementos: (a) Segmento Espacial; (b) El Centro de Coordinación de la Red (OCC); (c) Las Estaciones Terrenas Costeras (CES – *Coast Earth Stations*); (d) Las Estaciones de Coordinación de la Red (NCS – *Network Coordination Station*); y (e) Las Estaciones Móviles (de buque, vehículo o aeronave). Los Satélites INMARSAT están situados en órbita geoestacionaria a 22.223 millas (35.786 Km) de altura.

COSPAS-SARSAT.

- Interconexión con la red mundial de telecomunicaciones.
- Prioridad de socorro a naves aéreas o marítimas en caso de siniestro.
- Privacidad para llamadas sociales y comerciales.

Según **Sánchez (2001)**, por todo lo antes expuesto se hace evidente que el sistema INMARSAT es de vital importancia para las acciones de salvamento y comunicaciones de la comunidad marítima internacional, y más aún cuando se está poniendo en práctica el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima (SMSSM) desde el año 1992.

Para brindar los servicios de telecomunicaciones, INMARSAT dispone de un sistema con cuatro grandes componentes:

- La red de satélites provista por INMARSAT.
- Las estaciones terrenas operadas por los signatarios.
- Los terminales que son utilizados por los usuarios móviles y los centros de comando de INMARSAT.
- El centro de operación de redes (NOC) y el centro de control de satélites (SCC), los cuales monitorean y controlan el sistema.

Existen varias modalidades de servicios, ellos son: INMARSAT A, INMARSAT B, INMARSAT C y C3, INMARSAT D y D+, INMARSAT E, INMARSAT M, entre otros.

Es de hacer notar que Venezuela no forma parte de la Organización, y

por lo tanto, no posee una estación terrena propia, lo que ocasiona que los costos por uso del sistema se incrementen a las tarifas determinadas por la Organización, debido a que Venezuela usa las estaciones terrenas de Brasil o Estados Unidos de Norteamérica como puente.

Los diferentes aportes de la ciencia y la tecnología contribuyeron a desarrollar un sistema de comunicaciones marítimas de mas fácil manejo que permite a todos los oficiales que realizan guardia de puente operar los mismos sin ninguna dificultad, es decir, el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima (SMSSM).

Otro de los convenios de la OMI que se circunscribe a las disposiciones del establecimiento del Sistema SMSSM es el Convenio Internacional de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978 con sus enmiendas, especialmente la de 1995 (STCW-95).

Sánchez (2001) indica que la gran cantidad de accidentes marítimos debidos a fallas humanas y el creciente interés de la comunidad internacional en materia de seguridad, fueron los factores que influyeron de manera determinante para que la OMI promulgara dicha Convención. Los objetivos del Convenio son: buscar el establecimiento de estándares internacionales mínimos en materia de formación y evaluación para el personal de mar, a los fines de aumentar los márgenes de seguridad para vidas y propiedades en el mar y de protección del medio marino. Venezuela es parte de este Convenio desde 1987.

El Capítulo IV del Anexo del Convenio es el relativo a las Comunicaciones y fue sustancialmente modificado en 1991, con la finalidad de incluirle la implantación del SMSSM a nivel mundial por mandato del SOLAS.

Existen, además de las convenciones anteriormente citadas las siguien-

tes resoluciones de la OMI relativas al SMSSM:

Cuadro 3. *Resoluciones de la OMI sobre SMSSM*

Nº de Resolución	Fecha	Contenido
A.704(17)	1991	Provisión de servicios radioeléctricos para el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítimos (SMSSM).
A.801(19)	1995	Provisión de servicios radioeléctricos para el sistema Mundial de socorro y Seguridad Marítimos (SMSSM).
A.806(19)	1995	Normas de funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas de ondas hectométricas/decamétricas de a bordo aptas para comunicaciones telefónicas, impresión directa de banda estrecha y llamada selectiva digital.
A.887(21)	1999	Establecimiento, actualización y recuperación de la información contenida en las bases de datos de registro para el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítimos (SMSSM).
A.888(21)	1999	Criterios aplicables cuando se provean sistemas de comunicaciones móviles por satélite para el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítimos (SMSSM).

El Comité de Seguridad Marítima [37], en su 65º período de sesiones, examinó la conveniencia de la aplicación del SMSSM a bordo de todos los buques, es por ello que instó a todos los Gobiernos a que colaborasen a mejorar la seguridad en el mar de todos los buques y de sus tripulantes, alentando a todos los buques no regidos por el Convenio SOLAS 1974 a que se equipen para el SMSSM lo antes posible.

El 1º de febrero de 1999 culminó el proceso de implantación del SMSSM, que comenzó en febrero de 1992 y que a través de sucesivas actuaciones escalonadas en el tiempo ha proporcionado la adecuación de la flota mercante internacional al nuevo sistema. En concreto para esta fecha, los buques que obligatoriamente participan del sistema deben cumplir sin

[37] Este Comité es una parte integrante de la OMI, junto con otros comités como el de facilitación, el de prevención de la contaminación, entre otros.

excepción con todas las normas del SMSSM.

Como característica importante se tiene la incorporación de la nueva tecnología digital a las comunicaciones de socorro y seguridad marítima, pero sólo es de aplicación obligatoria para los buques sujetos al Convenio SOLAS. A pesar de ello, se ha recomendado a los países miembros instar a los buques no sujetos a dicho Convenio a que también se equipen según el SMSSM, de modo que no existan diferencias en los niveles de seguridad y quede mejor garantizada la intercomunicación entre los buques y las instalaciones y servicios de apoyo en tierra.

La pregunta relevante, después de haber analizado lo anterior, es ¿Cómo se aplica el SMSSM en Venezuela?

Venezuela es parte tanto del Convenio SOLAS 1974 como del STCW de 1978 (ambos con sus respectivas enmiendas). Los Estados, según la Parte B del Capítulo IV del SOLAS se comprometen a proporcionar, según estimen práctico y necesario, ya sea individualmente o en cooperación con otros Gobiernos contratantes, instalaciones en tierra apropiadas para los servicios radioeléctricos espaciales y terrenales, teniendo debidamente en cuenta las recomendaciones de la OMI. Estos servicios son:

- Un servicio de radiocomunicaciones que utilice satélites geoestacionarios, integrado en el servicio móvil marítimo por satélite.
- Un servicio de radiocomunicaciones que utilice satélites de órbita polar, integrado en el servicio móvil por satélite.
- El servicio móvil marítimo en las bandas comprendidas entre 156 MHz y 174 MHz.
- El servicio móvil marítimo en las bandas entre 4.000 kHz y 27.500

kHz.

- El servicio móvil marítimo en las bandas comprendidas entre 415 kHz y 535 kHz y entre 1.605 kHz y 4.000kHz.

Cada Gobierno contratante se compromete a proporcionar a la OMI información pertinente sobre las instalaciones en tierra integradas en el servicio móvil marítimo, el servicio móvil por satélite, establecidas para las zonas marítimas que haya designado frente a sus costas.

Venezuela, para poner en vigencia el plan de equipamiento de las estaciones costeras del SMSSM, debe determinar la localización de las mismas y el equipamiento para cumplir con los requerimientos de las zonas marítimas A1 y A2 respectivamente, de acuerdo con las prescripciones establecidas en la Regla 9 del Capítulo IV del Convenio Solas.

Por lo anterior es que el 13 de noviembre de 2000, a través de Ley Habilitante, fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.076, la *Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan*, de conformidad con el tercer aparte del artículo 203 y el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los términos siguientes:

> c) dictar medidas que adecuen la legislación marítima nacional a los principios constitucionales referentes a los espacios acuáticos, respetando los tratados y acuerdos internacionales celebrados por la República. Regular la acción de los organismos públicos y privados en los espacios acuáticos de la República y las funciones del Estado y los particulares en materia de seguridad y defensa, salvaguarda, pesca y cultivos acuícolas, salvamento y seguridad de la vida humana en el mar, ayudas y control de la navegación (...) (Subrayado del autor).

En vista de lo anterior, el Presidente de la República dicta el Decreto No. 1.437 con Fuerza de *Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares*, en donde se establece, en su Disposición Transitoria Décima Primera, textualmente lo siguiente:

> En un plazo de seis (6) meses contados a partir de la publicación de este Decreto-Ley [38] en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, la Dirección General de Transporte Acuático, presentará a consideración del Ministerio de Infraestructura, el plan de puesta en vigencia del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima (...) (Subrayado del autor).

El sistema actual de comunicaciones marítimas de Venezuela no se ajusta a los requerimientos del SMSSM, aunque se mantiene escucha radioeléctrica continua en las frecuencias internacionales de socorro asignadas de conformidad con el reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Este sistema consiste en:

- El servicio móvil marítimo en las bandas comprendidas entre 156 MHz y 174 MHz.

- El servicio móvil marítimo en las bandas entre 4.000 kHz y 27.500 kHz.

Venezuela no cuenta con los equipos tranceptores de llamada selectiva digital en VHF, MF y HF parta servicio Móvil Marítimo, por eso es necesario incorporar la tecnología digital a los sistemas actuales de comunicación y dotar a las estaciones costeras de acuerdo con los requerimientos de las zonas marítimas A1 y A2 mencionadas anteriormente.

Las estaciones costeras venezolanas se deben adaptar al SMSSM ins-

---

38 Se publicó en septiembre de 2001, pero en noviembre se reimprimió por error material.

talando equipos de transmisión y recepción con llamada selectiva digital (LSD) en VHF y MF, que permitan recibir mensajes de socorro codificados de forma automática de acuerdo con los requerimientos establecidos en la Resolución A.801(19) de 1995, la cual contiene las disposiciones para la previsión de servicios radioeléctricos para el SMSSM.

Benchmarking **del Proceso Medular Específico Seleccionado**

El "*benchmarking*" es un proceso mediante el cual una organización busca establecer una posición de liderazgo, seleccionando organizaciones, procesos o funciones mejores como referencias a las que aspirar y finalmente sobrepasar. A través del "*benchmarking*" se identifican y evalúan los principales indicadores de una organización en diversas áreas, tales como recursos humanos, sistemas de producción y procesos de servicio. Estos indicadores pueden compararse con los de otras organizaciones similares que se hayan distinguido por su calidad y alta productividad. Así pues, siempre se concluirá en que el "*benchmarking*" es una búsqueda de mejores prácticas que permitirán a una organización alcanzar cotas importantes de calidad de sus servicios (**Wait, 2004**).

Una manera de juzgar el rendimiento de una organización consiste en efectuar comparaciones entre las unidades de la propia compañía. Sin embargo, las comparaciones se hacen más consistentes con casos externos que sirven, a veces, para revelar mejores prácticas utilizadas por otras industrias o servicios y promover su adopción. Otras compañías iniciaron su aprendizaje en el *benchmarking* a partir de Xerox. Esta empresa descubrió que sus costes de producción eran los mismos que los precios de venta de sus competidores. La primera reacción de sus directivos fue manifestar que la competencia elaboraba productos de menor calidad. Por supuesto que

esta opinión originaria se modificó después de examinar qué hacían sus competidores (**Cross e Ipbal, 1995, cp. Camp, 1997**). A partir de este momento los directivos de la compañía adoptaron una estrategia global para emular los métodos de producción de la competencia, para mejorar la calidad de sus productos.

El objetivo es introducir cambios que conducen a una mejora continua y cuantificada en los procesos, productos y servicios. Como resultado del proceso de *benchmarking* se debe llegar a la identificación e implantación de las mejores prácticas, fomentando avances tecnológicos y de gestión en cualquier área operativa de la organización. Es por ello que el *benchmarking* no es un estudio puntual; es un proceso continuo, ya que en un entorno competitivo los cambios se producen muy rápidamente, y este ritmo de cambio se acentúa precisamente en los sectores en donde esta herramienta es habitual. El *benchmarking* debe ser un elemento más de una estrategia de mejora continua que debe incluir otros instrumentos, como la reingeniería de procesos, los estudios de costos de calidad o los equipos de mejora interfuncionales.

Si bien el "*benchmarking*" es un instrumento de generalizada utilización en el sector privado, se entiende que también se puede aplicar como una metodología de análisis de la eficiencia de organismos públicos. La mayor parte de las administraciones públicas de los países industrializados han pasado del modelo administrativo tradicional, con el que dirigían los asuntos públicos, a un nuevo modelo de gestión pública, en el que se incluye, como paso previo, un sistema gerencial.

Es así como las transformaciones promovidas por la nueva gestión pública, en los países donde tiene su origen, pueden caracterizarse como reformas administrativas, es decir, mejoras operativas en las instituciones ad-

ministrativas del poder ejecutivo (**Echebarria, 2000**). Su objeto es el entramado de reglas e incentivos a través de las que el Estado elabora y ejecuta las políticas, incluyendo sus estructuras organizativas, servicio civil, sistemas presupuestarios, relaciones interadministrativas, formas de relación entre ciudadanos y administración en la prestación de los servicios.

Barzelay (2000) señala que las nuevas "políticas de gestión pública", serían cambios en las "reglas institucionales del conjunto de la Administración a través de las que las organizaciones de servicios públicos son guiadas, controladas y motivadas". Esto significa que la nueva gestión pública, en primer lugar, no tiene por objeto las transformaciones en las instituciones políticas dentro o fuera del poder ejecutivo; esto es, no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre poderes del Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación, así como no abarcaría cambios en el papel del Estado.

Con la transformación del sector público se busca concebir y dar un paso trascendental en las políticas implementadas para alcanzar sociedades más avanzadas y economías más competitivas. En tal sentido, el protagonismo efectivo de la implantación de los cambios desciende a los directivos que movilizan los recursos para desarrollar y profundizar la orientación gerencial.

El modelo organizativo del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) se realizó con base en la aplicación de la Metodología Enfoque de Procesos para el Diseño de Organizaciones, a través de la cual se vinculan los elementos estratégicos con los procesos de trabajo, que deben ser ejecutados en función al logro de los objetivos y metas organizacio-

nales, con una estructura organizacional con tendencia a la horizontalidad, a fin de evitar la rigidez y el congestionamiento burocrático.

El INEA, desde su nacimiento como entidad gestora en el año 2000, ha experimentado la evolución de las tres etapas que marcan estos modelos:

- Una primera etapa que se caracteriza por la diligencia puesta en los procedimientos y reglas. La organización desarrolla un proceso de clarificación de los contenidos funcionales de las unidades administrativas.

- Otra etapa intermedia que se manifiesta en la adopción para el sector público de las medidas que utiliza el sector privado para la mejora de resultados de gestión. En esta etapa la gestión del Instituto se centró en los problemas de gestión, principalmente con utilización de la técnica de la Dirección por Objetivos (DPO). Su estrategia estaba orientada en la organización como centro cerrado, consiguiendo una considerable reducción de tiempo en el trámite de la documentación, incorporando nuevas tecnologías y librando así recursos de determinadas áreas de la organización para dedicarlos a la atención del público.

- En la tercera etapa, o de nueva gestión pública, se identifica al ciudadano como cliente de los servicios públicos. Se muestra más atención en la conformación de un sistema de calidad de los servicios, entendida sobre todo desde el punto de vista de la satisfacción del usuario. Es una preocupación del INEA legitimar su gestión mediante la satisfacción de los clientes a los que sirve. Coexisten diferentes técnicas y métodos que perfeccionan el camino hacia la calidad o la mejora continua. Entre los más importantes se señalan la

gestión de la calidad total, la reingeniería de procesos y el "benchmarking" o práctica de autoincorporación de las mejores experiencias externas.

Según **Camp (1997)**, precursor del método de *benchmarking* y autor de varias obras sobre el tema, creador del modelo que lleva su nombre y ex directivo de Xerox, la filosofía del *benchmarking* se puede aplicar también a los servicios. Teniendo en cuenta que prácticamente todos los "*outputs*" en la Administración Pública son servicios, el *benchmarking* se convierte en una herramienta de plena utilidad para las Administraciones Públicas, dado que estas actividades se desarrollan en un entorno cada vez más competitivo, aunque todavía las consecuencias de esta competitividad no sean tan inmediatas como lo son en el sector privado.

Para **Harrington (1993)**, el *benchmarking* se centra en descubrir cómo las organizaciones de categoría mundial han desarrollado sus procesos y sistemas para asegurar un desempeño superior. Se busca y se analiza el cómo convertir una organización en la mejor de su clase.

Cuando se decide aplicar una estrategia de Calidad Total, tal como un proceso de *outsourcing*, se están involucrando actividades de planificación, organización y análisis que responden a objetivos específicos de aprendizaje, orientados a descubrir, emplear y adaptar nuevas estrategias para las diversas áreas de la organización, apoyándose en un estudio de *benchmarking* para evaluar *los procesos que pueden ser sujetos a subcontratación*.

Cabe destacar que la Organización Marítima Internacional (OMI) recomienda el uso de este tipo de herramientas para el desarrollo de las Administraciones Marítimas (**Rocram, 1998**).

Para la observación de las mejores prácticas y comparación con la Ad-

ministración Acuática venezolana (Estado Latinoamericano de corte Europeo-Mediterráneo en vías de desarrollo) se trabajó con Administraciones Marítimas eficientes de reconocida trayectoria histórica, representativas de los diferentes Estados de Bienestar. Estos países son: Suecia (Estado Institucional), Estados Unidos de Norteamérica (Estado Residual), Alemania (Estado Continental), Reino Unido (Estado Residual) y España (Estado Europeo-Mediterráneo).

De acuerdo con la clasificación de la **UNCTAD (1995)**, todos los Estados anteriores, a excepción de Venezuela, se encuentran dentro de los 35 países y territorios marítimos más importantes del mundo, los cuales se clasifican por el registro bajo pabellón nacional de buques mercantes y los buques bajo pabellón extranjero cuando la participación mayoritaria en el buque radica en el país o territorio, tal como se evidencia en el siguiente cuadro, donde se aprecia la distribución del tonelaje de cada uno de los países seleccionados de manera de poder observar el porcentaje de flota y su representación respecto al total mundial.

Cuadro 4. ***Flotas Mercantes según Pabellón de Matrícula al 31/12/2002***

País	**Total flota X 1.000 (URB)**	**Representación (%)**
Total Mundial	844.234	100
USA	33.554	3,9744
Reino Unido	17.020	2,0160
Alemania	7.730	0,9156
España	2.338	0,2769
Suecia	1.886	0,2233
Venezuela	1.287	0,1524

Fuente: adaptado de UNCTAD (2003). *El Transporte Marítimo en 2002.* Publicación de las Naciones Unidas, Ginebra.

Es importante destacar el año de adhesión de estos Estados a la OMI, desde su creación como organismo consultivo en el año de 1948. En el siguiente cuadro se refleja el año de membresía de cada uno de ellos, pudiendo destacarse que Venezuela se unió a este selecto grupo 13 años después que España, último del grupo de países desarrollados seleccionados.

Cuadro 5. ***Año de Ingreso a la OMI de los Estados seleccionados***

País	Año
USA	1950
Reino Unido	1949
Alemania	1959
España	1962
Suecia	1959
Venezuela	**1975**

Fuente: OMI (2004). *Países miembros de la Organización*. Disponible en http://www.imo.org. Fecha de consulta: mayo 2004.

Otro aspecto relevante a tomar en cuenta es el estado del arte de las convenciones internacionales de las Administraciones seleccionadas, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. ***Estatus de las Convenciones de la OMI en los Estados seleccionados***

Convenciones Internacionales	Venezuela	USA	Alemania	España	Suecia	Reino Unido
IMO convención de 1948	X	X	X	X	X	X
IMO enmiendas de 1991	X	X		X	X	X
IMO enmiendas de 1993	X	X	X	X	X	X
SOLAS 1974	X	X	X	X	X	X
SOLAS Protocolo 1978		X	X	X	X	X
SOLAS Protocolo 1988	X	X	X	X	X	X

Convenciones Internacionales	Vene-zuela	USA	Alema-nia	España	Suecia	Reino Unido
Acuerdo de Estocolmo 1996			X		X	X
Líneas de Máxima carga (LL)1966	X	X	X	X	X	X
LL Protocolo 1988	X	X	X	X	X	X
TONNAGE 1969	X	X	X	X	X	X
COLREG 1972	X	X	X	X	X	X
CSC 1972		X	X	X	X	X
CSC enmiendas 1993						
SFV Protocolo 1993			X	X	X	
STCW 1978	X	X	X	X	X	X
STCW-F 1995						
SAR 1979	X	X	X	X	X	X
Acuerdo STP 1971					X	X
Protocolo STP 1973					X	X
INMARSAT C 1976		X	X	X	X	X
INMARSAT OA 1976		X	X	X	X	X
INMARSAT enmiendas 1994		X	X	X	X	X
FAL 1965	X	X	X	X	X	X
MARPOL 73/78 (Anexo I/II)	X	X	X	X	X	X
MARPOL 73/78 (Anexo III)	X	X	X	X	X	X
MARPOL 73/78 (Anexo IV)	X		X	X	X	X
MARPOL 73/78 (Anexo V)	X	X	X	X	X	X
MARPOL Protocolo 1997 (Anexo VI)	X	X	X	X	X	X
Convenio de Londres (CL)1972		X	X	X	X	X
CL protocolo 1996			X	X	X	X
Intervención 1969		X	X	X	X	X
Intervención Protocolo 1973		X	X	X	X	X
CLC 1969	X		X	X	X	X
CLC Protocolo 1976	X		X	X	X	X
CLC Protocolo 1992	X		X	X	X	X
FUND Protocolo 1976	X		X	X	X	X
FUND Protocolo 1992	X		X	X	X	X
FUND Protocolo 2000						
FUND Protocolo 2003						
NUCLEAR 1971			X	X	X	
PAL 1974				X		X
PAL Protocolo 1976				X		X
PAL Protocolo 1990				X		
PAL Protocolo 2002						
LLMC 1976			X	X	X	X
LLMC Protocolo 1996			X			X
SUA 1988		X	X	X	X	X
SUA Protocolo 1988		X	X	X	X	X
SALVAGE 1989		X	X		X	X
OPRC 1990	X	X	X	X	X	X

Convenciones Internacionales	Vene-zuela	USA	Alema-nia	España	Suecia	Reino Unido
HNS Convención 1996						
OPRC/HNS 2000					X	
BUNKERS CONVENTION 2001				X		
Anti Fouing Convenio 2001				X		
BWM CONVENTION 2004						

Fuente: OMI (2004). *Estatus de Convenciones*. Disponible en: http://www.imo.org. Fecha de consulta: mayo 2004.

De las 55 convenciones internacionales listadas en el cuadro anterior, el porcentaje de adhesión de las Administraciones Marítimas seleccionadas se ilustra en la siguiente figura.

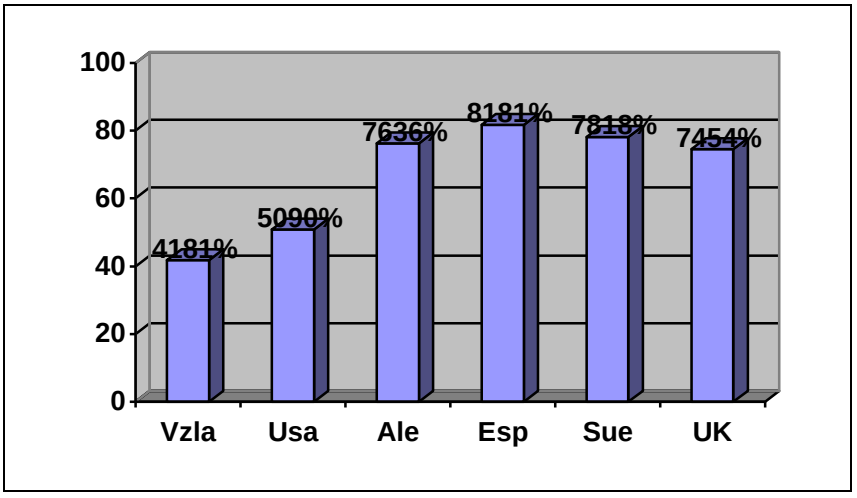


Figura 5. ***Estatus de las Convenciones de la OMI en los Estados seleccionados***

Cabe destacar que la relación de adhesión en relación al total de convenciones de la OMI no determina el óptimo desempeño de la Administración Marítima. Si se toma de esta relación una convención de la que todas son parte, como es el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) 1974, se puede evidenciar que Venezuela no cumple con los requerimientos de Capítulo IV (Radiocomunicaciones). En tal sentido, el sólo hecho de ser un Estado parte de una o de todas las convenciones internacionales

de la OMI no le coloca a la par, desde el punto de vista de eficacia y eficiencia, de los otros Gobiernos Contratantes.

A continuación, se presenta el resultado de la aplicación del *benchmarking* al proceso medular específico seleccionado (Sistema de Comunicaciones), el cual fue comparados con las Administraciones Marítimas anteriores.

Cuadro 7. *Benchmarking* del Proceso Sistemas de Comunicaciones (SMSSM)

Proceso: Sistemas de Comunicaciones (SMSSM) /A					
Venezuela	**USA**	**Alemania**	**Suecia**	**España**	**UK**
Las encargadas de la operación, una vez esté instalado el sistema, son las Capitanías de Puerto, conjuntamente con la Gerencia de Operaciones del INEA.	Lo opera el US Coast Guard, a través del grupo de estaciones del Departamento de Transporte (*DOT Agency).* Utiliza el mecanismo de externalización para la inspección de los sistemas de comunicación de los buques.	Lo opera el *German Coast Guard*, en combinación con otras dependencias como el Correo Alemán, la Agencia Federal Marítima e Hidrográfica, inspectores locales y la Sociedad de Búsqueda y Rescate.	Lo opera directamente la Administración Marítima, a través del *Coast Guard* (SMA, 1997).	Lo operan las Estaciones Costeras de Telefonía controladas por la Sociedad Estatal (SASEMAR), Capitanías de Puerto.	Lo opera el *HM Coast Guard*, que depende del MCA. Aunque delega en la empresa Marconi Marino la responsabilidad de la UK con respecto a las inspecciones de radio y de certificados.
/A El Comité de Seguridad Marítima [39], en su 65º período de sesiones, examinó la conveniencia de la aplicación del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima (SMSSM), culminando el plazo para la implantación del sistema el 01 de febrero de 1999. Los Estados, según la Parte B del Capítulo IV del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, 1974) se comprometen a proporcionar, según estimen práctico y necesario, ya sea individualmente o en cooperación con otros Gobiernos contratantes, instalaciones en tierra apropiadas para los servicios radioeléctricos espaciales y terrenales, teniendo debidamente en cuenta las recomendaciones de la OMI. Estos servicios son: 1. Un servicio de radiocomunicaciones que utilice satélites geoestacionarios, integrado en el servicio móvil marítimo por satélite. 2. Un servicio de radiocomunicaciones que utilice satélites de órbita polar, integrado en el servicio móvil por satélite. 3. El servicio móvil marítimo en las bandas comprendidas entre 156 MHz y 174 MHz. 4. El servicio móvil marítimo en las bandas entre 4.000 kHz y 27.500 kHz.					

39 Este comité es una parte integrante de la OMI, junto con otros comités como el de facilitación, el de prevención de la contaminación, entre otros.

Proceso: Sistemas de Comunicaciones (SMSSM) /A					
Venezuela	**USA**	**Alemania**	**Suecia**	**España**	**UK**
5. El servicio móvil marítimo en las bandas comprendidas entre 415 kHz y 535 kHz y entre 1.605 kHz y 4.000kHz. Cada Gobierno contratante se compromete a proporcionar a la OMI información pertinente sobre las instalaciones en tierra integradas en el servicio móvil marítimo, el servicio móvil por satélite, establecidas para las zonas marítimas que haya designado frente a sus costas.					

La pregunta relevante, después de haber analizado lo anterior, es ¿Cómo se aplican estos sistemas en Venezuela? Venezuela es parte tanto del Convenio SOLAS 1974 como del STCW (Convenio sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar) de 1978 (ambos con sus respectivas enmiendas). Los Estados, según la Parte B del Capítulo IV del SOLAS se comprometen a proporcionar, según estimen práctico y necesario, ya sea individualmente o en cooperación con otros Gobiernos Contratantes, instalaciones en tierra apropiadas para los servicios radioeléctricos espaciales y terrenales, teniendo debidamente en cuenta las recomendaciones de la OMI. En tal sentido, cada Gobierno contratante se compromete a proporcionar a la OMI información pertinente sobre las instalaciones en tierra integradas en el servicio móvil marítimo, el servicio móvil por satélite, establecidas para las zonas marítimas que haya designado frente a sus costas.

Venezuela, para poner en vigencia el plan de equipamiento de las estaciones costeras del SMSSM, debe determinar la localización de las mismas y el equipamiento para cumplir con los requerimientos de las zonas marítimas, de acuerdo con las prescripciones establecidas en el Convenio SOLAS.

El sistema actual de comunicaciones marítimas de Venezuela no se ajusta a los requerimientos del SMSSM, aunque se mantiene escucha radioeléctrica continua en las frecuencias internacionales de socorro asignadas de conformidad con el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Las estaciones costeras venezolanas se deben adaptar al SMSSM instalando equipos de transmisión y recepción con la llamada selectiva digital (LSD) en VHF y MF, que permitan recibir mensajes de socorro codificados de forma automática de acuerdo con los requerimientos establecidos en la Resolución A.801(19) de 1995 de la OMI, la cual contiene las disposiciones para la previsión de servicios radioeléctricos para el SMSSM (**Alvarez, 2001**), ya que se incurre en el riesgo de perder la certificación; en otras palabras, las aguas venezolanas podrían ser consideradas como peligrosas.

En todo caso, lo interesante de destacar a efectos del presente estudio es que el proceso medular específico seleccionado, como es el Sistema de Comunicaciones, es susceptible de ser dado en *outsourcing*, como lo demuestran los resultados del *benchmarking* realizado con relación a un grupo de Administraciones Marítimas reconocidas internacionalmente por su eficacia y eficiencia (revísense al respecto el Capítulo VIII y el Anexo A).

En particular, aun cuando suele estar a cargo de la Administración Marítima de cada Estado, cabe destacar el caso del Reino Unido, donde una empresa privada, Marconi Marino, es responsable de las inspecciones de radio y de certificados en el Sistema de Comunicaciones. Estados Unidos, así mismo, emplea el *outsourcing* para la inspección de los sistemas de comunicación de los buques. En Alemania, aun cuando la Administración mantiene el control del proceso directamente, destaca el hecho de que a nivel operacional intervienen otros actores, como son los inspectores locales y la Sociedad de Búsqueda y Rescate.

En el caso de Suecia y España, el proceso están directamente controlado y es prestado por la Administración Acuática. En Suecia, además, existe un elevado grado de centralización administrativa y operativa en el *Coast Guard*. Esto último demuestra que la eficacia y eficiencia puede lograrse per-

fectamente a través de un Estado centralista; pero no hay que perder de vista que Suecia es un Estado Institucional, de amplia tradición ética en el ejercicio de la función pública; mientras que Venezuela es un Estado de corte Europeo-Mediterráneo en vías de desarrollo, con escasa tradición ética en el ejercicio de la función pública [40].

Sin perder el control estatal, centralizado en el INEA, el proceso de Sistema de Comunicaciones puede ser dado en *outsourcing* a nivel operativo, quedando como entes responsables de la supervisión, control y evaluación, las Capitanías de Puerto.

Externalización de Servicios en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) [41]

En el INEA, de acuerdo con diversos actores entrevistados (**Belondria, 2004; Díaz, 2004; García, 2004; Lizardo, 2004**), los servicios externalizados dentro de la organización luego de la creación del Instituto (15/01/2002) son los siguientes: servicios de vigilancia, limpieza, mantenimiento de equipos de fotocopiadora, servicio de fotocopiado, servicio de comedor, Compañías de Organización Reconocida (OPR), inspecciones navales, capacitación del personal (pilotos y policías marítimos) y asesorías en el área de derecho administrativo.

Para **Belondria (2004)** y **García (2004)** los resultados de estos procesos de externalización han sido satisfactorios; no obstante, en sus inicios se observó fallas, debido a la falta de supervisión interna por parte del encarga-

40 Para una discusión en profundidad de los tipos de Estado y la influencia de la tradición en el ejercicio de la función pública, véase el Capítulo VI.

41 Este análisis se basa en el resultado de diversas entrevistas realizadas al personal gerencial y operacional del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos. La guía de entrevista utilizada se presenta en el Anexo B.

do de servicios generales, quien no ejercía presión para cumplir lo establecido en los contratos, situación que se ha corregido recientemente, involucrando en los procesos al nivel directivo conformado por Presidencia, Vicepresidencia, las diversas Gerencias y Consultoría Jurídica.

En cuanto a la metodología utilizada, la misma "fue a través de un proceso de licitación general, estableciendo luego un contrato de servicios bajo la supervisión del Jefe de Servicios Generales" (**Belondria, 2004**).

Las empresas OPR y de inspecciones navales, así como el área de formación de los pilotos, policías marítimos, etc., son supervisadas por las diferentes gerencias de la institución, y en algunos casos la metodología utilizada ha sido de adjudicación directa (**Lingstuy 2005**).

El sistema de control y toma de decisiones de los diferentes servicios externalizados se mantiene, según **García (2004)**, bajo la potestad del Instituto, a través de los diferentes mecanismos establecidos en los contratos firmados con los diferentes proveedores del servicio.

En cuanto a la opinión de los diferentes actores entrevistados referente a la factibilidad de implementar un sistema de "outsourcing" de servicios del sistema "GMDSS" como estrategia de desarrollo de la Administración Acuática venezolana, hay opiniones divididas, ya que para algunos actores, como **Díaz (2004)**, **García (2004)**, **Lizardo (2004)**, **Márquez (2004)** y **Lingstuy (2005)**, el *outsourcing* puede ser una alternativa para cumplir con los compromisos internacionales establecidos por el Estado, además de que permitiría evitar la obsolescencia de los equipos, así como incurrir en una elevada inversión inicial; incluso, **Díaz (2004)** señala que la misma Organización Marítima Internacional (OMI) establece dentro de sus recomendaciones la alternativa de utilizar el "*outsourcing*" y otras herramientas gerenciales para el

desarrollo[42] de las diferentes Administraciones Marítimas.

Para **Lingstuy 2005** en los actuales momentos:

> La mayoría de los países desarrollados llevan figuras de "outsourcing" como una forma de ofrecer un mejor servicio, además de propiciar la competencia de calidad. La externalización de los servicios de GMDSS como estrategia de desarrollo del INEA es factible, pero debe ser controlada por un sistema adecuado.

Sin embargo, para otros actores, como **Garcés (2004)** y **Sandoval (2004)**, esos procesos son medulares y deben ser prestados por la Administración Acuática. Asimismo, para **Belondria (2004)** estos servicios "son de carácter estratégico para el país, ya que están relacionados con la seguridad de la nación y la soberanía nacional, además de ser de competencia exclusiva del Estado".

Merece especial atención la opinión de **Lizardo (2004)**, según la cual antes de comenzar a verificar si es posible el "*outsourcing*", es importante resaltar que la materia de seguridad marítima es un tema de derechos humanos, por lo cual se convierte en una materia especial, sin menoscabo de lo que establezca la legislación interna de cada país. Esto quiere decir que la misma debe ser garantizada en todo momento, sin importar la falta de reglamentación y/o norma, por lo cual no debe ser un obstáculo garantizarla. (esto está contenido en los artículos 19, 22, 23 y 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

La materia de seguridad marítima, específicamente en el área de radio-

---

42 Para **Méndez (2004)** es necesario, ya que los niveles de especialización y actualización técnica requeridos serían de difícil alcance para la organización, considerando la estructura organizativa actual. Adicionalmente, el impacto generado por los costos implicados en la operación de dichos sistemas sería considerablemente menor para la organización, permitiendo un desarrollo adecuado a las nuevas exigencias.

comunicaciones de socorro y seguridad, está fundamentada en Convenios Internacionales, los cuales dejan a potestad de la legislación interna de cada país su correspondiente organización.

La legislación venezolana establece la responsabilidad de la organización y coordinación del servicio SAR (búsqueda y rescate de personas) marítimo al Ministerio de Infraestructura, pudiéndose utilizar para esta actividad organizaciones no gubernamentales, las cuales deben estar autorizadas para ello. Siendo la materia de GMDSS parte del SAR, podría suponerse que esta actividad igualmente podría ser llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales, pudiendo ser las mismas una externalización de la actividad.

Es importante señalar que este tipo de actividades no tiene ningún tipo de retribución por parte de los beneficiarios, ya que es un derecho a ser garantizado, un deber del Estado proporcionarlo, de la mejor manera, sin menoscabo de su mejoramiento continuo y permanente.

CAPITULO XII

EVALUACION ECONOMICO-SOCIAL DEL *OUTSOURCING* DE UNA FUNCION MEDULAR DEL INEA

Introducción

Gran parte del análisis de costo-beneficio se efectúa prospectivamente, y consiste en estimar los costos y los beneficios probables de diversas estrategias propuestas a objeto de alcanzar en el futuro un determinado fin. Se hace hincapié en la planeación: en ampliar la gama de opciones, estimar qué es lo que se gastará en cada opción contra los dividendos que producirá e introducir el análisis racional en el proceso de toma de decisiones. De esta manera se puede estimar los rendimientos que cabe esperar obtener en cada curso de acción, comparando sus costos contra sus beneficios previsibles.

En esencia, el análisis de costo-beneficio trata de descubrir los beneficios de un programa, tangibles e intangibles; examina los costos que involucra la realización del programa, tanto directo como indirecto; y luego trata de expresar los beneficios y los costos en una unidad de medida común (monetaria). La proporción entre los beneficios y los costos constituye una indicación de la ganancia que la sociedad puede obtener al invertir en el programa.

En este capítulo se utiliza el análisis de costo-beneficio, también conocido como Evaluación Económico-Social (EES) (**Infante, 1988**), para determinar cuál de las siguientes dos estrategias de gestión que se le presentan al Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), reportaría

mayor beneficio neto para la sociedad: **a)** *outsourcing* vs. **b)** seguir operando como hasta ahora. La evaluación no solamente contempla la dimensión socioeconómica, sino también la dimensión sociopolítica de las alternativas objeto de estudio. Al respecto debe aclararse que esta metodología permite traducir a términos cuantitativos factores que son eminentemente cualitativos, gracias a lo cual se puede contrastar dos o más alternativas o cursos de acción que se plantean para la toma de decisiones gubernamentales, sobre la base de una misma escala de comparación y pese a que cualquiera de esas alternativas puede estar aparejada a beneficios y costos de índole cualitativa, tales como ventajas políticas, de imagen, de contención de la explosividad social, de pérdidas de puestos o fuentes de trabajo, entre otros muchos.

Para poder realizar el análisis de costo-beneficio en los términos expuestos se precisa, básicamente, dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es la estructura total de costos económicos y sociales incurrida actualmente por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, como ente responsable de la Administración Acuática venezolana?

- ¿Qué factores, parámetros y criterios debe tomarse en cuenta y utilizarse para una Evaluación Económico-Social (EES) de la estrategia de *outsourcing* aplicada al mejoramiento del desempeño organizacional en la Administración Pública en general y específicamente en la Administración Acuática Nacional?

Ambas preguntas conducen a la realización de un análisis que permita obtener los siguientes resultados:

- Descripción de la situación actual del Instituto Nacional de los Espa-

cios Acuáticos en términos gerenciales, operacionales y de ejecución presupuestaria, con el fin de conocer: a) los componentes de su estructura de costos totales; b) los beneficios que genera en la actualidad para la economía en general; c) los agentes económicos y sociales que se benefician del servicio prestado por la organización; d) los parámetros de costos y beneficios que debe utilizarse para comparar la situación actual contra otras alternativas estratégicas, como el *outsourcing*; y e) los procesos críticos que pueden ser susceptibles de subcontratación mediante *outsourcing*.

- Sistematización de factores, parámetros y criterios para la Evaluación Económico-Social de la situación actual vs. el *outsourcing* en todos los procesos críticos identificados como susceptibles de ser externalizados.

Este capítulo está dirigido al estudio de esas cuestiones, que son de interés fundamental para los objetivos de esta tesis doctoral, la cual se centra en la identificación de ventajas del *outsourcing* desde el punto de vista de la organización que lo contrata, es decir, en el análisis de razones, beneficios, argumentos en favor del *outsourcing*; especialmente en términos de evaluación económico-social con respecto a la alternativa de seguir operando como hasta ahora.

La cantidad de información disponible respecto a dichas razones, beneficios y argumentos es abundante, como ha sido expuesto a lo largo de este trabajo. Sin embargo, no hay información precisa acerca de costos comparativos ni otros factores cuantitativos que permitan calcular la factibilidad del *outsourcing* en una organización dada, que es el propósito este capítulo.

La Evaluación

La identificación de los factores de costo-beneficio de la alternativa de *outsourcing* para la prestación de las funciones del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA) constituye un tema central como alternativa entre el *outsourcing* vs. continuar prestando las funciones y actividades de la Administración Acuática como se viene haciendo hasta ahora.

Es por ello necesario realizar previamente una evaluación [43] de ambas alternativas, a objeto de determinar cuál de ellas es más beneficiosa no sólo para el INEA, sino para los usuarios o beneficiarios de sus servicios; por lo cual se requiere conceptualizar la evaluación en general y la evaluación económica y social de costo-beneficio.

La necesidad de la evaluación económica y social se ha producido, principalmente, por tres razones. La primera es que el desarrollo y progreso social que se viven en el nuevo milenio no omiten ni aminoran la severidad de viejos y nuevos problemas sociales: pobreza, exclusión, desigualdad. La segunda, es que a pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se han puesto en marcha no arrojan los resultados esperados. Y, por último, la tercera, se relaciona con la permanente escasez de recursos, cuestión que puede ser mejor enfrentada si la evaluación permite asegurar el uso eficiente de los recursos.

Esta exigencia se acentúa cuando se reconoce que como consecuencia de la globalización y del acelerado ritmo de cambio, constantemente van cambiando las situaciones de precariedad y exclusión social. Vale decir, es urgente contar con políticas que, guiadas por principios y orientaciones estratégicas, sean flexibles para recoger nuevas situaciones y la diversidad de

[43] La evaluación es un examen riguroso y sistemático de los logros de una política o programa en relación a las metas propuestas y los efectos esperados (**Sulbrandt, 1993**).

ellas. La descentralización de las soluciones y la alianza entre diferentes actores parecieran ser condiciones esenciales en el punto de partida. Bajo esta perspectiva, no todo está en manos del Estado. No obstante, éste tiene la labor ineludible de evaluar con sus recursos los procesos que se desencadenan en este ámbito y los resultados esperados o no, monetarios o no, que se obtienen en el corto, mediano y largo plazo, en cuanto a productos, efectos e impacto (**De Rus, 2001**).

La función de evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido asentando lentamente en el aparato público, así como en el sector privado y en el amplio mundo de los organismos no gubernamentales del país. Esto no significa que el tema de la evaluación de políticas y programas esté resuelto. Por el contrario, el tema se instaló sin seguir un camino explícito, sin consensuar términos básicos, sin reflexionar sobre el qué se evalúa, para quién o quiénes, con qué propósito, en qué momento, con qué estrategias metodológicas, etc. La instalación del tema tampoco ha significado borrar el estigma o fantasma de la evaluación entendida como control y sanción, aunque sin duda, para que los resultados de las evaluaciones tengan efecto, debe existir un sistema de premios y castigos (**Weisner, 2000**). El más efectivo, en los países latinoamericanos, está asociado a las asignaciones presupuestarias.

El fin principal de la evaluación es el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo: enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, más eficientes, más costo-efectivos y más sustentables en el tiempo. Para realizar esta evaluación, primeramente se debe definir el tipo de evaluación que se utilizará, es decir, evaluación ex-ante o ex-post, de procesos, de resultados, de impacto, con diseño experi-

mental, cuasi experimental o no experimental, de costo-efectividad u otras.

Evaluación Ecónomico-Social

Ahora bien, ¿qué es la evaluación económico-social? El problema económico en cualquier economía aparece debido a dos hechos: a) existen múltiples necesidades a satisfacer; y b) se dispone de recursos escasos que tienen usos alternativos y no alcanzan para satisfacer todas las necesidades. Dado que los recursos tienen usos alternativos, pueden utilizarse para satisfacer distintas necesidades; por lo tanto, es necesario tomar decisiones respecto a cuáles son las necesidades que se van a satisfacer, y en qué medida (**Mohr, 1995**).

Este problema se plantea a todas las personas, a los entes públicos y privados, y al país como un todo, es decir, a la comunidad en su conjunto. Para ayudar en la toma de decisiones, se han desarrollado técnicas de *formulación y evaluación de proyectos*. Un *proyecto* es todo plan de acción que implica usar recursos productivos y que es capaz de generar beneficios por sí mismo. Es decir, que en todo proyecto habrá una utilización de recursos productivos (costos) y una obtención de satisfacción en el futuro (beneficios). Por ello se dice que un proyecto es una fuente de costos y beneficios que ocurren a través del tiempo y para evaluarlas se utilizan conceptos y herramientas de teoría económica.

La *evaluación* consiste en *identificar, cuantificar* y *valorar* costos y beneficios para toda la vida de un proyecto. Para cada período, se estima el beneficio neto, que es la diferencia entre el valor de los beneficios y el de los costos. Si para un proyecto la suma de los beneficios netos, debidamente actualizados (a valor presente o actual), es positiva, se puede afirmar que la situación con el proyecto es mejor que la situación sin el proyecto, es decir, que la

unidad económica estará mejor si ejecuta el proyecto que si no lo hace. En otras palabras, una evaluación de programas sociales es el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre el mismo que apunten a su mejoramiento (**Fernández-Ballesteros, 1996**).

Por lo tanto, esa evaluación puede ser:

- *De pertinencia*, entendida como la medida en la cual una política o programa, sus opciones metodológicas y su lógica de intervención, responden a las necesidades de la población.

- *De focalización*, que se refiere a la medida en que una política o programa llega a su población (objetivo).

- *De cobertura*, a cuántos de sus posibles beneficiarios un programa entrega sus beneficios.

- *De proceso*, que se refiere a las actividades y procedimientos que se realizan durante la implantación de la política o programa para determinar cómo éste está actuando.

- *De eficiencia*, determinando si los resultados que se obtienen son adecuados a los medios utilizados.

- *De eficacia*, se refiere a la medida en la cual existen pruebas de que los objetivos de la política o programa se han logrado.

- *De efectividad*, medida en que una política o programa ha alcanzado el conjunto de efectos sobre la población objetivo que se había previsto.

- *De satisfacción*, entendida como el sentimiento subjetivo por parte

de los beneficiarios respecto de la política o programa.

Para tal fin, se ha ideado diversos indicadores de la rentabilidad, cada uno de los cuales pretende resumir en un número los resultados de la ejecución del proyecto, a los efectos de ayudar en la decisión de ejecutarlo o no. Existe una regla de decisión asociada a cada indicador que expresa cuál debe ser el valor mínimo (o máximo) del indicador para que el proyecto sea aceptable.

Es oportuno aclarar que para realizar la evaluación y obtener los indicadores se requiere reunir una serie de antecedentes referentes al problema que se quiere resolver, lo que se espera que ocurra si no se hace nada por resolverlo, las posibles soluciones, disposiciones legales y restricciones institucionales, entre otros. Será necesario hacer, en muchos casos, un estudio de mercado, un análisis de la tecnología disponible, un estudio de los aspectos organizativos, de aspectos financieros, etc. Esto es lo que se denomina formulación (o preparación) del proyecto.

También es importante señalar que el proceso de formulación y evaluación de proyectos debe seguir un esquema de razonamiento, un orden, para llegar a la estimación de los indicadores. Y ese orden es aplicable a cualquier tipo de proyectos. El no hacerlo así suele inducir a grandes errores y a decisiones incorrectas. Los pasos básicos a seguir son los siguientes:

1. Definir cuál es el problema a solucionar o la necesidad a satisfacer.

2. Definir las posibles soluciones al problema (teniendo en cuenta el marco legal e institucional, la tecnología, etc.).

3. Definir la situación sin proyecto optimizada. Esto consiste en describir lo que se espera que ocurra si no se ejecuta el proyecto. Pero no

se trata necesariamente de la situación actual proyectada hacia el futuro. La situación sin proyecto optimizada se logra cuando se introducen mejoras en el uso de los recursos sin ejecutar el proyecto en estudio. En otras palabras, se determina cuál es el mejor camino a seguir en caso de no ejecutarse el proyecto.

4. Definir la situación con proyecto. Se debe explicar en qué consiste la situación con proyecto: lo que se espera que suceda en caso de que el proyecto sea ejecutado, para diversas alternativas.

5. Identificar los beneficios y costos atribuibles al proyecto, es decir, aquellos que ocurren en la situación con proyecto, pero que no ocurren en la situación sin proyecto optimizada. Es importante que queden claros los conceptos por los cuales se espera que existan beneficios atribuibles al proyecto, sin cuantificarlos. Debe indicarse el momento en que ocurrirá cada costo y cada beneficio, dentro de la vida del proyecto.

6. Cuantificar los beneficios y costos del proyecto, previamente identificados [44]. Esto consiste en hacer estimaciones de las cantidades físicas de esos beneficios y costos.

7. Valorar los beneficios y los costos previamente cuantificados, que consiste en asignar valores monetarios a los beneficios y costos, atendiendo al concepto de costo de oportunidad.

8. Calcular indicadores de rentabilidad.

Ahora bien, un proyecto puede ser evaluado desde el punto de vista

---

44 Los diversos indicadores pueden estudiarse en Fontaine, E. (1999), *Evaluación social de proyectos*, 12da. ed. México: Alfaomega; y en Gutiérrez, Héctor (1994), *Evaluación de proyectos ante incertidumbre*, Santiago de Chile: Universidad de Chile.

privado y desde el punto de vista económico y social. En este sentido, la primera aproximación no considera los costos y beneficios de otras personas o actividades que a su vez se benefician o se perjudican con el proyecto, sino sólo a quien realiza la evaluación, es decir, al agente económico que va a tomar la decisión de ejecutar o no el proyecto, al que particularmente le interesa saber si al hacerlo su riqueza será mayor o menor que si no lo hace. En el segundo caso, es decir, en la *Evaluación Económico-Social* (EES), se pretende determinar si a un país, una provincia o una región, como conjunto, le conviene o no ejecutar un proyecto. Hay que tener en cuenta, por lo tanto, los beneficios y costos que perciben todos los habitantes del país (o de la provincia o región). El proyecto puede ser llevado a cabo por una empresa privada, por una empresa pública, por la administración central del gobierno o por organismos descentralizados. La entidad que lo ejecute percibirá ciertos beneficios y costos; pero cuando se hace una evaluación económico-social no basta considerar los costos y beneficios que el proyecto implica para quien lo lleva a cabo, sino que además hay que tener en cuenta los efectos que el proyecto tendrá sobre otras personas que forman parte de la comunidad desde cuyo punto de vista se evalúa el proyecto.

En otras palabras, la evaluación económico-social tiene por objeto estimar en cuánto se modifica, en valores monetarios, la disponibilidad de bienes y servicios en el país como consecuencia de la ejecución de un proyecto. Al igual que en la evaluación privada, se compara la *situación con proyecto* con la *situación sin proyecto optimizada* para ver en cuál de ellas la disponibilidad para el país es mayor. Los cambios en disponibilidad de bienes y servicios son los cambios en el ingreso real del país, y se cuantifican y valoran para cada período futuro; por lo tanto, será necesario calcular luego los indicadores que resuman el flujo de valores anuales en un solo número.

Por lo tanto, según lo dicho anteriormente, los beneficios de un proyecto para el país consisten en: a) Un aumento en el consumo del bien, y b) una disminución en la producción de otros productores del mismo bien. El mayor consumo del bien es indudablemente un beneficio para el país puesto que proporciona satisfacción a quien lo consume. Por otra parte, la disminución de la producción de otros productores implica liberar recursos productivos que podrán ser usados en la producción de otros bienes, que a su vez podrán ser consumidos. En consecuencia, también constituyen beneficios del proyecto.

En cuanto a los costos, para producir bienes y servicios el proyecto va a utilizar recursos productivos, llamados insumos (bienes y servicios tales como mano de obra, materias primas, maquinarias, etc.). Su valor depende de los usos alternativos que esos recursos tienen para el país. En el caso extremo en el cual un recurso no tiene usos alternativos, su costo es nulo, puesto que el país no sacrifica nada por el hecho de utilizarlo en el proyecto. En general, los recursos tienen usos alternativos. En el caso de insumos domésticos, si un proyecto utiliza una cierta cantidad, normalmente se observa: a) una disminución de su uso (consumo) en otras actividades, es decir, que se desplaza a otros demandantes, y b) un aumento de su producción. En ambos se trata de un costo para el país, pues ocurre exactamente lo contrario de lo explicado en lo relativo a los beneficios. En caso de no ejecutarse el proyecto, esos recursos podrán ser utilizados en la producción de otros bienes, que a su vez serán consumidos (**Munda, 2003**).

Es importante destacar que usualmente se asocia la investigación evaluativa únicamente con programas ya en marcha, cuyo éxito se desea determinar, estableciendo criterios claros y específicos de éxito, y reuniendo pruebas y testimonios de una muestra representativa de las unidades sobre las

que el programa incide; comúnmente, la investigación evaluativa traduce estas pruebas y testimonios a expresiones cuantitativas, y los compara con los criterios que se había establecido; luego saca conclusiones acerca de la eficacia, el valor, el éxito del programa que se está estudiando.

Sin embargo, la investigación evaluativa también se utiliza con fines prospectivos, es decir, como herramienta de soporte para una toma racional de decisiones respecto a diferentes alternativas o cursos posibles de acción. Al respecto, afirma **Weiss (1991)**:

> A menudo se considera que el análisis de costo-beneficio puede sustituir a la investigación de evaluación, pero, en lo esencial, es una ampliación lógica de la misma. A fin de asignar valores en dólares a los beneficios de un programa, primero es preciso contar con algunos testimonios evaluativos de qué clases de beneficios se han alcanzado y cuántos han sido (**p. 106**).

Gran parte del análisis de costo-beneficio se efectúa *prospectivamente*, y consiste en estimar los costos y los beneficios probables de diversas estrategias propuestas a objeto de alcanzar en el futuro un determinado fin. Se hace hincapié en la planeación: en ampliar la gama de opciones, estimar qué es lo que se gastará en cada opción contra los dividendos que producirá e introducir el análisis racional en el proceso de toma de decisiones. De esta manera se puede estimar los rendimientos que cabe esperar obtener en cada curso de acción, comparando sus costos contra sus beneficios previsibles.

De acuerdo con **Sirken (1980)**,

> En el caso de las inversiones públicas, la rentabilidad se debe considerar desde el punto de vista de la totalidad de la economía, que se supone es la beneficiaria de tales inversiones (al igual que la empresa privada considera sus inversiones en función de sus utilidades). La diferencia estriba en que la determinación y medida de los costos, y especialmente de los beneficios, de una inversión pública, es decir, desde el punto de vista de toda la economía, es

> un proceso mucho más complejo que el de una inversión privada (…) El análisis de c/b puede considerarse como una técnica cuantitativa avanzada que aplica el análisis racional al proceso de toma de decisiones. Se utiliza para hallar solución al problema práctico de decidir si un determinado programa o proyecto vale la pena desde un punto de vista económico. Sopesa sus ventajas valorando el cómo, cuándo y dónde debe llevarse a cabo. La esencia del análisis es una comparación de los costos y beneficios económicos del programa o proyecto (**pp. XI-1,XI-2**).

En este tipo de análisis el costo de los recursos no es su valor de mercado, sino lo que pierde la sociedad al dejar de destinar dichos recursos a otros fines, es decir, se trabaja con el *costo de oportunidad social* de los recursos, tanto humanos como materiales, implicados en la instrumentación del programa o proyecto. De igual manera, los beneficios se miden no sólo en términos directos, sino también los beneficios indirectos que genera el proyecto, usualmente ocultos o difíciles de cuantificar (incluyendo los costos o beneficios sociopolíticos).

Por otra parte, como ya se mencionó, se incluyen los costos y beneficios de todos los agentes económicos, sociales y políticos afectados directa o indirectamente por el proyecto, y no solamente los que incurre o percibe el agente que se encarga de suministrar los recursos financieros para el proyecto. En la Evaluación Económico-Financiera, típica de los proyectos de inversión o estudios de factibilidad económica, solamente se consideran los costos y beneficios para la empresa o entidad que acomete la inversión, sin importar los efectos sobre otros agentes de la sociedad.

En otro orden de ideas, es conveniente clarificar los diferentes objetos de evaluación. Es diferente evaluar un programa que evaluar una política. En este sentido, las *políticas* son la forma en que el Estado satisface la demanda y necesidades sociales (**CEPAL, 1998**). Las políticas establecen prioridades y orientaciones generales e indican población beneficiaria y focalización. La

evaluación de políticas afecta a varios campos funcionales orientados por un propósito común. Se refiere al análisis sistemático de un problema y los programas asociados, de modo que quienes diseñan las políticas puedan seleccionar los programas y políticas más adecuadas para obtener los resultados deseados. Requiere de definiciones estratégicas de mediano plazo que permitan contrastar avances, logros y dificultades que un conjunto de acciones alcanzan en relación a los objetivos generales planteados. Por otra parte, los *programas* sociales son "un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas". Pueden dividirse en subprogramas y éstos en acciones o proyectos (**Fernández-Ballesteros, 1996**).

La evaluación también incluye una preocupación por temas que sobrepasan la misma, como por ejemplo:

- La preocupación sobre los principios orientadores que siempre están detrás de las políticas y programas (**Jacinto, 2002**); por ejemplo, equidad, promoción social, distribución social de las oportunidades, participación social y descentralización, entre otros. Los principios se plantean porque se postula que conllevarán mayor impacto o un impacto más sustentable y una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

- La preocupación por los resultados que se obtienen del conjunto de políticas, programas e iniciativas que se orientan a un mismo fin o propósito y/o a un mismo grupo objetivo.

- Lo más general y sustantivo es evaluar los resultados que logra la política social en su conjunto. El ámbito de la evaluación tiene que

ver con la sociedad a la cual se aspira. En esta perspectiva, el crecimiento de la economía, elevación del ingreso *per capita*, reducción de las cifras de pobreza, satisfacción de necesidades básicas, son medios que apoyan el logro de una sociedad más equitativa, menos segregada, con mayor tolerancia a las diferencias y donde los ciudadanos tienen voz y poder decisión.

En este contexto, el siguiente cuadro presenta, para distintos ámbitos de aplicación, de lo global a lo específico, criterios y preguntas de ejemplo para la evaluación:

Cuadro 8. ***Criterios y Preguntas de Ejemplo para la Evaluación***

AMBITOS	CRITERIOS Y OPCIONES A MODO DE EJEMPLO	PREGUNTAS DE EVALUACION A MODO DE EJEMPLO
Principios orientadores de las políticas sociales	• Integración social y respeto a la diversidad • Reducción de inequidades • Ampliación de ciudadanía • Ampliación de las oportunidades • Desarrollo humano sustentable	• ¿Se están poniendo en práctica los principios? • ¿Cómo interpretan los actores involucrados estos principios? • ¿La sociedad se está acercando o no a estos principios? • ¿Qué tendencias muestran los indicadores relevantes?
Estrategias generales de intervención de las políticas sociales: • Prioridades • Recursos • Responsabilidad del Estado, el mercado, la comunidad y la familia • Balance entre opciones universales, selectivas y focalizadas • Balance entre niveles central, regional y local	• Decisiones de financiamiento y gasto social • Cuándo y dónde invertir • Cómo invertir, con qué instrumentos • Balance entre lo preventivo y la curativo, prevenir o mitigar, asistencial o promocional • Invertir en la gente o en bienes e infraestructura • Mercado, red pública de protección social, familia/comunidad	• ¿Están claras las prioridades de política? • ¿Es costo eficiente la asignación del gasto? • ¿Existen sistemas de registro y seguimiento de las acciones sectoriales? • ¿Son adecuadas las opciones de focalización? • ¿Es adecuado el diseño de la gestión descentralizada de programas sociales?
Programas Socia-	• Opciones estratégicas: el	• Grado en que el programa gene-

AMBITOS	CRITERIOS Y OPCIONES A MODO DE EJEMPLO	PREGUNTAS DE EVALUACION A MODO DE EJEMPLO
les	programa será promocional, asistencial, otro • Opciones de focalización • Opciones de gestión: se externalizará • Financiamiento y costos	ra los cambios buscados (evaluación de impacto) • Calidad de las soluciones que ofrece el programa (evaluación de dinámica de gestión) y aprendizaje ligado al desarrollo del programa (evaluación de proceso)

Fuente: Serrano C. y Raczynski D. (2002) *La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile*. Trabajo realizado por Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile.

Ahora bien ¿Para qué sirve evaluar? La principal utilidad que se deriva de las evaluaciones es para estimar la efectividad y la eficiencia de los programas. La efectividad permite conocer si la teoría implícita en cada programa, con sus correspondientes expresiones metodológicas y técnicas (cómo hacerlo, en quiénes focalizar, por cuánto tiempo, etc.) aporta las respuestas que se buscan y genera los cambios que se requieren. La eficiencia, por su parte, tiene relación con maximizar el impacto del gasto público, el que siempre enfrenta desafíos asociados al costo de oportunidad de asignar recursos a determinados programas en relación a otros, en un contexto de variadas y complejas necesidades sociales no satisfechas. Por lo tanto, la evaluación no sólo es útil *ex post*, sino también antes o durante el desarrollo de los programas (**Ravallion, 1999**).

Al ordenar el amplio campo de funciones que corresponden a la evaluación, es posible establecer tres áreas principales: colaborar a la toma de decisiones y contribuir a optimizar la gestión pública; generar conocimiento y aprendizajes en el área de la planificación social y aportar al control ciudadano.

En este sentido, en el *ámbito de la gestión pública*, la evaluación:

- Respalda y fundamenta la toma de decisiones.

- Fortalece la responsabilidad de las agencias gubernamentales.
- Contribuye a una asignación más eficiente de los recursos.
- Contribuye a la contabilidad pública y facilita nuevas decisiones presupuestarias.
- Informa a los que diseñan las políticas.
- Recomienda modificaciones o ajustes a programas en curso.
- Contribuye a mejorar el desempeño de programas y proyectos.
- Entrega información a los directivos sobre la marcha del programa.
- Genera aprendizaje organizacional.

Por su parte, en el *ámbito de la planificación social*, la evaluación:

- Genera conocimiento y aprendizaje sobre innovaciones.
- Identifica buenas prácticas.
- Identifica la pertinencia de los diseños y estrategias metodológicas.
- Permite el contraste de teorías.

Por último, en el ámbito de la transparencia y el control ciudadano, la evaluación:

- Contribuye a fortalecer la gestión democrática.
- Permite al gobierno mostrar eficiencia hacia la opinión pública.
- Contribuye a la responsabilidad ciudadana.

El tipo de evaluación que será recomendable realizar dependerá de la preocupación del interesado en la evaluación, si su atención apunta a políticas o programas, y de las características institucionales y los esquemas organizacionales adoptados en el proceso de implementación de los programas, entre los que se cuentan los datos previos disponibles. Estas consideraciones no escapan a cuestiones de orden político, prioridades gubernamentales y magnitud de los problemas que más preocupan a las autoridades financieras y sectoriales en un momento dado.

A continuación se presentan los modelos de evaluación de programas y políticas sociales más reconocidos por la literatura, establecidos de acuerdo diferentes tipos de categorías para analizar los modelos de evaluación [45] :

- *Evaluaciones sumativas y formativas*. La evaluación sumativa se dirige a proyectos de gran escala. Son evaluaciones de impacto que buscan establecer causalidades mediante metodologías experimentales. Los modelos formativos agregan nuevas preocupaciones además del impacto, principalmente vinculadas a la relación con el aprendizaje útil para el desarrollo y rediseño de los programas; incorporan técnicas cualitativas y se interesan por los procesos, las lógicas de acción y el carácter de las organizaciones. Al interior de las evaluaciones formativas es posible consignar tipos heterogéneos de modelos de evaluación, que se diferencian según la escala de proyectos para los que son apropiados.

---

45 Cohen y Franco (1992) diferencian entre modelos adecuados para programas grandes y modelos adecuados a programas pequeños. Los diseños propios de las evaluaciones de grandes proyectos suelen ser experimentales clásicos, que utilizan complementariamente técnicas cuantitativas y cualitativas. La evaluación de proyectos pequeños adopta estrategias cualitativas con énfasis en la comprensión del conjunto y casos individuales. Otros autores no comparten esta distinción por tamaño de programa y señalan que es perfectamente posible evaluar grandes programas sociales con métodos cualitativos. Técnicamente, ambas alternativas son posibles.

- *Evaluaciones analíticas y subjetivistas*. Las evaluaciones analíticas toman al programa como una estructura completa con arreglo a sus definiciones funcionales, y las subjetivistas están orientadas a comprender procesos tomando en cuenta al conjunto de actores y sus visiones del desarrollo y resultado de los programas y donde los investigadores se ven implicados en el proceso de evaluación (Vedung, 1997).

- *Los modelos integrales*, que no se clasifica en los términos anteriores, pero que reúnen los más recientes modelos sobre evaluación de programas, los cuales intentan superar las dificultades de los modelos comentados, en una perspectiva de carácter sistémico y estratégico. Combina técnicas cuantitativas y cualitativas, valorizando especialmente la inserción en el contexto inter e intraorganizacional que rodea al programa.

Cabe destacar, sin embargo, que la opción por las técnicas más adecuadas de evaluación de programas sociales no tiene necesariamente que ser dicotómica y, más bien, diversos autores recomiendan una selección no ortodoxa de las técnicas de investigación más apropiadas y el uso de técnicas de triangulación que permiten combinar diferentes aproximaciones para establecer puntos críticos asociados a la implantación con los resultados de los programas. La triangulación corresponde a la comparación sistemática de datos independientes asociados a diferentes técnicas de investigación, y permite estimar los sesgos de cada método (**Valadez y Bamberger, 1994**).

En resumen, es posible delimitar un campo preliminar de opciones convenientes en materia de evaluación de programas y políticas, que puede ser presentado según el siguiente cuadro:

Cuadro 9. ***Modelos y Técnicas de la Evaluación***

OBJETO DE LA EVALUACION	MODELOS	TECNICAS
Políticas	Analítico – Estratégico Impacto Procesos Resultado	Mixto Cuantitativas y Cualitativas Revisión de material disponible Análisis de tendencias macro
Programas	Evaluación sumativa de impacto, Evaluación contrafactual Evaluación de resultados y efectos Evaluación de procesos Marco lógico Evaluación integral Evaluación de satisfacción Modelos iluminativos, participativos e integrales	Técnicas cuantitativas Técnicas cualitativas Técnicas de triangulación

Fuente: elaboración propia en base a datos tomados de los siguientes autores: Quinn (1978), Bamberger y Hewitt (1986) y Baker (2000).

Factores de Costos y Beneficios del Proceso Medular Específico Seleccionado

Políticas/Metas Económico-Sociales que debe Respetarse

La evaluación económico-social debe realizarse respetando o procurando el logro de las siguientes políticas/metas económico-sociales:

- Maximización de la disponibilidad de recursos presupuestarios: a) disminución del gasto público corriente, b) aumento de la capacidad contributiva del sector privado (mayores ingresos fiscales por impuesto sobre la renta), c) desincorporación de activos públicos realizables en el mercado, d) transferencia monetaria desde el sector privado hacia el público por la vía de impuesto a las ventas, e) aumento de ingresos fiscales por venta de bienes y servicios ge-

nerados por el Estado.

- Maximización de la disponibilidad de divisas: a) ahorro de divisas, b) incremento de las exportaciones.
- Maximización del ahorro y la inversión: pública (productiva) y privada.
- Maximización del producto interno bruto (mayor volumen de producción, mayor volumen de ventas, reactivación económica).
- Maximización de la capacidad de consumo de la economía (incrementar la demanda agregada interna, salir de la recesión, reactivación económica).
- Minimización de los precios de los bienes y servicios (control de la inflación).
- Maximización del empleo (disminución del desempleo, disminución del subempleo, disminución del empleo público, aumento del empleo privado).
- Redistribución de la riqueza (más para el que menos tiene).
- Minimización de la intervención del Estado en los mercados competitivos no monopólicos.
- Modernización tecnológica y actualización de activos.
- Minimización de la dependencia tecnológica.
- Maximización de la eficiencia, la productividad y la calidad.
- Minimización de la vulnerabilidad estratégica del Estado.

Las razones por las cuales una determinada alternativa (*outsourcing* vs. prestación directa de los servicios) permitiría lograr todo lo anterior estriban en que la misma, en definitiva, permitiese maximizar la eficiencia, la productividad y la calidad de los factores de producción y de los bienes y servicios generados por la economía nacional.

Debe señalarse que en el listado anterior de políticas/metas económico-sociales a considerar en el análisis de costo-beneficio está debidamente reflejada la complejidad económica y social del problema objeto de investigación, dado que no se trata de un mero análisis de rentabilidad económica para el Estado como único actor, sino que se considera los costos y beneficios tanto públicos como privados, es decir, los incurridos/percibidos por el Estado y los incurridos/percibidos por los restantes actores afectados (trabajadores y proveedores del sector privado).

La complejidad social del problema está contemplada en aspectos tales como la maximización del empleo, la redistribución de la riqueza y la minimización de los precios de los bienes y servicios. Se considera que con el logro de esas metas es posible mantener bajo límites de control el riesgo de rechazo laboral y político hacia el *outsourcing*.

Por otra parte, se trabaja con la economía en sentido amplio (complejo) y no en sentido restringido (simple), al incluir aspectos como la maximización del ahorro, la inversión y el producto interno bruto. De igual manera, se abarca aspectos sutiles, pero de gran importancia, como la dependencia tecnológica, la modernización y actualización de activos, la eficiencia, la productividad y la calidad.

Finalmente, se contempla un aspecto muy importante, como es la minimización de la vulnerabilidad estratégica del Estado, que busca reflejar la

necesaria cautela que hay que tener en cuanto a la eventual pérdida de control por parte del Estado sobre la función o funciones dadas en *outsourcing* y su vulnerabilidad frente a los eventuales *outsourcers*.

Premisas del Análisis

La evaluación económico-social debe realizarse tomando en cuenta las siguientes premisas:

- Se trata de un servicio público bajo monopolio necesario debido a la escasez de demanda de ciertos servicios que, sin embargo, son imprescindibles para el Estado (comunicaciones marítimas).

- Se plantea el *outsourcing* de sólo la componente operativa del proceso, es decir, las estaciones de radio a nivel ejecutivo; quedando la componente gerencial, es decir, de planificación, programación, control, supervisión y evaluación, a cargo exclusivamente del INEA, tanto en su nivel central (planificación, programación) como en su nivel operacional de Capitanías de Puerto (control, supervisión, evaluación).

- La infraestructura física para las estaciones de radio ya existe en algunas zonas del país, siendo propiedad del Estado. Su eventual transferencia a *outsourcers*, determinará un ingreso monetario para el Estado por concepto de venta de activos. También puede el Estado retener para sí la propiedad de estos bienes inmuebles y darlos en alquiler a los *outsourcers*, bajo claras condiciones contractuales para su debido mantenimiento. Por otro lado, las estaciones que todavía no existen y que es preciso construir, serán inversiones que no correrán por cuenta del Estado, sino que correrán por cuenta de los eventuales *outsourcers*. Debe tenerse presente que el mantenimien-

to actual de esas infraestructuras representa un costo (egreso) para el Estado y, por otro lado, constituye un ingreso fiscal dejado de percibir debido a que esos espacios podrían alquilarse al sector privado (*outsourcers*); en tal sentido, el monto de los alquileres dejados de percibir, así como del mantenimiento de la infraestructura, constituye un costo económico para el Estado, porque éste pierde la oportunidad de obtener ingresos fiscales adicionales (costo de oportunidad de los inmuebles destinados actualmente a las Estaciones de Radio).

- Los equipos y mobiliario actuales de las Estaciones de Radio existentes ya han cumplido su vida útil y no tienen valor de rescate. Los equipos serían desincorporados y donados por el Estado a un museo o desechados. El mobiliario sería desechado. El Estado no percibiría ningún ingreso por concepto de desincorporación de estos activos; pero se evitaría tener que hacer las muy costosas inversiones de reposición que ya son perentorias. De igual manera, como ya se dijo, se ahorraría las cuantiosas inversiones en la construcción de inmuebles adicionales requeridos por el Sistema de Comunicaciones, así como de la dotación de esas estaciones con los equipos modernos y el mobiliario que requieren.

- El *outsourcer* utilizaría sus propios equipos y mobiliario, lo cual le requeriría efectuar inversiones en estos activos fijos. Sin embargo, debe analizarse también el caso de que el Estado sea el propietario de los inmuebles, equipos y mobiliario, así como el responsable de su mantenimiento; mientras que el *outsourcer* se encargue únicamente de la operación del sistema (es decir, la sola subcontratación del recurso humano).

- El personal que trabaja en las Estaciones de Radio actuales sería liquidado por el Estado. El *outsourcer* evaluaría al personal a objeto de emplear aquellos trabajadores de mayor productividad que considere necesarios según los requerimientos adicionales de mano de obra estimados para la prestación del servicio, en caso de que el personal propio que ya posee resultase insuficiente para ello. En todo caso, se dará preferencia a la contratación de estos trabajadores por parte del *outsourcer* y se incorporará en el contrato todas las condiciones y garantías socio-laborales que el Estado considere pertinentes a objeto de salvaguardar los intereses de los trabajadores.

- El *outsourcer* correría con los gastos de inversión y operativos necesarios para prestar el servicio. El *outsourcer* compraría al Estado los insumos materiales que para la fecha de celebración del contrato se encuentren en inventario.

- El Estado se encargaría de establecer las políticas de los servicios, así como de instrumentar los mecanismos para su supervisión, control y evaluación, tanto a nivel central (INEA), como a nivel descentralizado (Capitanías de Puerto). Quedaría a cargo del *outsourcer* la planificación y programación operativa, así como la prestación de los servicios a los usuarios de los mismos. El Estado podría instrumentar igualmente un sistema o mecanismo de certificación e inspección de los *outsourcers*, utilizando para ello otros *outsourcers* (inspectores privados, sociedades internacionales de radiocomunicaciones marítimas, etc.). El Estado podría considerar la posibilidad de cobrar alguna tarifa a los usuarios. Con esto último, el Estado dispondría de ciertos recursos económicos para financiar o incluso cubrir completamente el costo que le representaría el *outsourcer*. Lo que sí no de-

be permitirse es que sea el *outsourcer* quien cobre por los servicios prestados al usuario, ni mucho menos que le sea potestativo el establecer o fijar las tarifas.

- El *outsourcer* facturaría mensualmente al Estado por los servicios prestados.

- El Estado asignaría al personal gerencial/supervisorio que ya posee la responsabilidad de supervisar, controlar y evaluar el contrato de *outsourcing*, por lo cual el Estado no tendría que incurrir en costos de mano de obra indirecta para la prestación del servicio, más allá de los costos que ya incurre para la generalidad de la organización. O también podría delegarse esta función en inspectores independientes o en instituciones de certificación.

- El *outsourcer* cancelaría al Estado los impuestos de ley correspondientes por las rentas generadas en virtud del servicio. El *outsourcer* pagaría el Impuesto a los Activos Empresariales por los equipos y mobiliario que invierta en la prestación del servicio. También deberá cobrarle IVA al INEA por las facturas vinculadas al contrato de *outsourcing*. La patente de industria y comercio también tendría que ser cancelada por el *outsourcer*, así como otros impuestos municipales, adicionales por la prestación del servicio.

- El Estado cancelaría al *outsourcer* el IVA, dado que el servicio no cae dentro de las exenciones de ley.

- El *outsourcer* facturaría al Estado en función del precio del servicio, el cual se determina como la sumatoria de todos los costos, incluyendo impuestos, más el porcentaje de beneficio o utilidad convenido con el Estado como parte del contrato de *outsourcing*.

- La transferencia del servicio no afecta los costos de mano de obra indirecta que incurren tanto el Estado como el *outsourcer*, los cuales se mantienen constantes tanto antes como después de celebrarse el contrato de *outsourcing*, para ambos actores. Si el *outsourcer* es nuevo, obviamente tendrá que incurrir en todos los costos partiendo de cero, incluyendo los de mano de obra indirecta (personal gerencial y supervisorio).

- Los Gastos Generales de Administración del INEA imputables al proceso de Sistema de Comunicaciones, deben computarse como un ahorro de costos indirectos de prestación de los servicios para el Estado; costos que se transfieren en su totalidad al *outsourcer*.

- La limpieza y mantenimiento de los inmuebles donde funcionen las estaciones de radio se incurre con personal propio de las Capitanías de Puerto. Aquí se presenta un costo social de oportunidad con la transferencia de los servicios al sector privado, ya que esos empleados tendrían que ser liquidados, siendo dicho costo el equivalente a la remuneración total anual percibida, dado que la alternativa, debido a la crisis económica nacional, sería el desempleo.

- Un costo típico que habría que incluir en los costos fijos es el costo de oportunidad de los activos fijos (terrenos, edificaciones, instalaciones, maquinarias, equipos y mobiliario). Como el terreno, la edificación y las instalaciones son de propiedad pública, entonces el monto del alquiler en el mercado refleja el costo de oportunidad de esos activos para el Estado. Debido a que las estaciones actuales están ubicadas en zonas donde no existe el mercado inmobiliario, puede concluirse que no hay costo de oportunidad por ese concepto para el Estado. En cuanto a las maquinarias, equipos y mobiliario,

los mismos ya han cumplido su vida útil contable y no tienen valor de rescate, no porque estén inoperativos, sino porque el mercado no estaría dispuesto a comprarlos por ser obsoletos o excesivamente viejos. De allí que estos últimos activos tampoco tienen costo de oportunidad para el Estado, porque no tienen valor realizable en el mercado que pudiera convertirse, por ejemplo, en un incremento de ingresos fiscales (producto de la venta).

- Los beneficios del servicio para los usuarios y beneficiarios del mismo se presumen iguales para ambas alternativas de prestación, por lo cual no deben considerarse a efectos del análisis de beneficio-costo.

Alternativa de Prestación Directa del Servicio

1. COSTOS

1.1. COSTOS PUBLICOS

1.1.1. COSTOS OPERACIONALES

1.1.1.1. Mano de Obra Directa: personal de las estaciones de radio, tanto de las actuales como de las nuevas que habrá que poner en funcionamiento.

1.1.1.2. Mano de Obra Indirecta: alícuota del costo de personal gerencial y supervisorio del INEA imputable al proceso de Sistema de Comunicaciones.

1.1.1.3. Servicios Básicos: consumo de servicios básicos de las estaciones de radio.

1.1.1.4. Otros Servicios Externos: como el mantenimiento de equipos, mobiliario y edificaciones.

1.1.1.5. Materiales e Insumos: principalmente insumos de oficina.

1.1.1.6. Depreciación de Equipos y Mobiliario: la depreciación refleja el costo que representa no renovar los equipos y el mobiliario, cuyo precio de adquisición en el mercado aumenta por efecto de la inflación.

1.1.2. COSTOS DE INVERSION

1.1.2.1. Compra de Equipos: para reposición y para nuevas estaciones, principalmente importados.

1.1.2.2. Construcción de Edificaciones: incluyendo el re-acondicionamiento de estaciones existentes y la construcción de nuevas estaciones.

1.1.3. COSTOS DE OPORTUNIDAD

1.1.3.1. Costo de Oportunidad del Capital Social no percibido: corresponde al costo de oportunidad del capital social dejado de percibir, es decir a los intereses sociales compuestos no acumulados del capital inicial (inversión de reposición y de nuevas estaciones) que se percibirían a lo largo del período de estimación como resultado de la inversión social de dicho capital. La tasa de interés social se estima en 20%, que de acuerdo con Infante (1988) es la tasa de interés social (o costo de oportunidad del capital social) promedio para los países latinoamericanos. La inclusión de este rubro como un costo económico está en armonía con la siguiente política-meta económico-social: aumentar la capacidad de ahorro e inversión pública productiva.

1.1.3.2. Impuestos dejados de percibir: corresponde al impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas del *outsourcer* que deja de percibir el Estado por operar directamente los servicios. La inclusión de este rubro como un costo económico está en armonía con las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) aumentar la disponibilidad de recursos presupuestarios por la vía de incrementar la capacidad contributiva del sector privado (ingresos fiscales por impuestos), y b) aumentar consecuentemente la capacidad de ahorro, inversión y consumo del Estado, como actor económico fundamental.

1.1.3.3. Ingresos Fiscales dejados de percibir: corresponde al costo público que representan los ingresos fiscales potenciales dejados de percibir por el Estado, bajo la alternativa de *outsourcing*, como producto de la eventual venta de activos tales como inmuebles (estaciones de radio actuales), mobiliario y equipos que serían transferidos al *outsourcer*.

1.1.3.4. Ajuste del Tipo de Cambio: el ajuste del tipo cambio se incluye como un costo económico a fin de reflejar el precio-sombra de la divisa, lo cual está en armonía con la siguiente política-meta económico-social: aumentar la disponibilidad de divisas por la vía del ahorro. Debido a que tanto el Estado como el Outsourcer tendrían que utilizar la misma cantidad de divisas para las inversiones requeridas por el Sistema de Comunicaciones, este rubro se ha incluido sólo con fines ilustrativos, mas no formará parte del análisis de beneficio-costo.

1.2. COSTOS PRIVADOS

1.2.1. Remuneraciones dejadas de percibir: de los empleados actuales y futuros (para nuevas estaciones), algunos serían empleados por el *outsourcer* con niveles de remuneración mayores a los que percibirían como empleados públicos. La diferencia entre ambas remuneraciones se computa como un costo privado de esta alternativa (prestación directa de los servicios por parte del Estado). Este rubro refleja el ajuste que es preciso hacer por el precio-sombra de la mano de obra en la economía (para los trabajadores que serían mejor remunerados en el sector privado), ya que en este caso la diferencia entre el sueldo público y el sueldo privado representa un costo de oportunidad (ingresos potenciales dejados de percibir por el trabajador, debido a que trabaja para el sector público en lugar de trabajar para el sector privado). Por otra parte, la inclusión de este rubro como un costo económico está en armonía con las siguientes políticas-metas económico-sociales: a) generación de empleo por la vía del aumento del empleo privado, b) aumento de la capacidad de ahorro y consumo de los particulares, y c) redistribución de la riqueza (más para el que menos tiene).

1.2.2. Utilidades dejadas de percibir: corresponde a la utilidad neta que deja de percibir el *outsourcer* por operar directamente el Estado el servicio de Sistema de Comunicaciones. La inclusión de este rubro como un costo económico está en armonía con las siguientes políticas/metas económicas: a) favorecer la acumu-

lación de riquezas del sector privado para incrementar la capacidad de ahorro, inversión y consumo de la economía, y b) minimizar la intervención del Estado en mercados competitivos no monopólicos.

1.2.3. Costo de oportunidad de los usuarios: corresponde al costo de la ineficiencia o baja calidad del servicio en el caso de que al prestarlo el *outsourcer*, el mismo fuese más eficiente o de mayor calidad. Sin embargo, puesto que no está comprobado que el *outsourcing* de este servicio sea más eficiente o de mayor calidad que su prestación directa por parte del Estado, este rubro se ha incluido sólo con fines ilustrativos, mas no formará parte del análisis de beneficio-costo.

2. BENEFICIOS

2.1. BENEFICIOS PUBLICOS

2.1.1. Ahorro de oportunidad en consumo de servicios: corresponde al ahorro en que incurre el Estado al no tener que cancelar los servicios del outsourcer. La inclusión de este rubro como un beneficio económico está en armonía con las siguientes políticas económico-sociales: a) Maximización de la disponibilidad de recursos presupuestarios por la vía de la disminución del gasto público corriente.

2.1.2. Ingresos fiscales de oportunidad: sólo si la prestación directa por parte del Estado es más ineficiente que a través de *outsourcer*, podría computarse como beneficios públicos el mayor ingreso fiscal proveniente del excedente en ventas de los proveedores de insumos del sector privado para la prestación del servicio. Por ejemplo, si la prestación directa consume mayor cantidad de insumos de oficina, la diferencia respecto de lo que consumiría el *outsourcer* representa mayores ventas por parte de los proveedores de insumos de oficina, esta diferencia genera impuesto sobre la renta e impuesto sobre las ventas, por lo cual los ingresos fiscales son mayores y ello constituye un beneficio público, es decir, un ingreso monetario para el sector público. Dado que *a priori* no es posible efectuar mediciones de la mayor o menor ineficiencia de las alternativas entre sí, se supondrá a efectos del análisis de beneficio-costo que este factor no existe, es decir, que la prestación directa del servicio por parte del Estado no genera ingresos fiscales de oportunidad en relación con la alternativa de *outsourcing*.

2.2. BENEFICIOS PRIVADOS

2.2.1. Remuneraciones percibidas: debido a la alta tasa de desempleo producto de la recesión económica, se presume que la alternativa para el empleado de salario mínimo, así como para aquellos que laboran en servicios muy especializados y no comerciales como es el caso del servicio objeto de análisis, es el desempleo; por lo cual los empleados se benefician con la totalidad de la remuneración percibida. Este rubro refleja el ajuste por el precio-sombra de la mano de obra, en relación a la alternativa de desempleo y subempleo que impera en la actualidad. La inclusión de este rubro como un beneficio económico está en armonía con las siguientes políticas económico-sociales: a) generación de empleo por la vía de la disminución del desempleo, b) aumento de la capacidad de ahorro y consumo de los particulares, y c) redistribución de la riqueza (más para el que menos tiene).

2.2.2. Beneficios de Oportunidad del Capital Privado: corresponde al beneficio de oportunidad del capital privado (del outsourcer) percibido al no destinar dicho capital al Sistema de Comunicaciones; es decir, corresponde a los intereses compuestos no acumulados del capital inicial (inversión) más los gastos de funcionamiento a incurrir a lo largo del período de estimación, que percibiría el

outsourcer como resultado de la inversión de ese capital en la economía. Se estimó una tasa de 16% anual, que es una tasa razonable de retorno sobre la inversión para el sector privado en Venezuela, sin asumir riesgos.

2.2.3. Utilidades de Oportunidad percibidas: si el consumo de productos y servicios fuese menor en la alternativa de *outsourcing* (por mayor eficiencia), la diferencia en ventas de estos bienes y servicios generaría utilidad de oportunidad para los diferentes proveedores. La inclusión de este rubro como un beneficio económico en esta alternativa estaría en armonía con la siguiente política-meta económico-social: favorecer la acumulación de riquezas del sector privado para incrementar la capacidad de ahorro, inversión y consumo de la economía. Sin embargo, debido a que *a priori* no es posible efectuar mediciones de la mayor o menor ineficiencia de las alternativas entre sí, se supondrá a efectos del análisis de beneficio-costo que este factor no existe, es decir, que la prestación directa del servicio por parte del Estado no genera utilidades de oportunidad para los agentes económicos privados en relación con la alternativa de *outsourcing*.

Alternativa de Outsourcing del Servicio

1. COSTOS

1.1. COSTOS PRIVADOS

1.1.1. COSTOS OPERACIONALES *OUTSOURCER*

1.1.1.1. Mano de Obra Directa: personal de las estaciones de radio, tanto de las actuales como de las nuevas que habrá que poner en funcionamiento.

1.1.1.2. Mano de Obra Indirecta: personal gerencial y supervisorio del *outsourcer* para la prestación del servicio subcontratado del Sistema de Comunicaciones.

1.1.1.3. Servicios Básicos: consumo de servicios básicos de las estaciones de radio y de control de tráfico marítimo a cargo el *outsourcer.*

1.1.1.4. Otros Servicios Externos: como el mantenimiento de equipos, mobiliario y edificaciones.

1.1.1.5. Materiales e Insumos: principalmente insumos de oficina.

1.1.1.6. Depreciación de Equipos y Mobiliario: la depreciación refleja el costo que representa no renovar los equipos y el mobiliario, cuyo precio de adquisición en el mercado aumenta por efecto de la inflación.

1.1.1.7. Impuesto sobre la Renta: corresponde al impuesto sobre la renta del *outsourcer* que percibe el Estado por no prestar directamente el servicio subcontratado. La inclusión de este rubro como un costo económico se fundamenta en que el mismo va en detrimento de las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) aumentar la disponibilidad de recursos presupuestarios por la vía de incrementar la capacidad contributiva del sector privado (ingresos fiscales por impuestos), y b) aumentar consecuentemente la capacidad de ahorro, inversión y consumo del Estado, como actor económico fundamental.

1.1.2. COSTOS DE INVERSION *OUTSOURCER*

1.1.2.1. Compra de Equipos: para reposición y para nuevas estaciones, principalmente importados.

1.1.2.2. Construcción de Edificaciones: incluyendo el re-acondicionamiento de estaciones existentes y la construcción de nuevas estaciones.

1.1.3. OTROS COSTOS PRIVADOS

1.1.3.1. Costo de Oportunidad de la Inversión *Outsourcer*: corresponde al costo de oportunidad del capital dejado de percibir por el *outsourcer*, es decir a los intereses compuestos no acumulados del capital inicial invertido que se percibirían a lo largo del período de estimación como resultado de la inversión de dicho capital en la economía. La inclusión de este rubro como un costo económico se fundamenta en que el mismo va en detrimento de la siguiente política/meta económico-social: aumentar la capacidad de ahorro e inversión privada.

1.1.3.2. Remuneraciones dejadas de percibir: corresponde a las remuneraciones dejadas de percibir por los empleados que habrían de ser liquidados. Debido a la alta tasa de desempleo producto de la recesión económica, se presume que la alternativa para el empleado de salario mínimo, así como para aquellos que laboran en servicios muy especializados y no comerciales como es el caso del servicio objeto de análisis, es el desempleo; por lo cual los empleados perderían la totalidad de la remuneración percibida actualmente. Este rubro refleja el ajuste por el precio-sombra de la mano de obra, en relación a la alternativa de desempleo y subempleo que impera en la actualidad. La inclusión de este rubro como un costo económico se fundamenta en que el mismo va en detrimento de las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) generación de empleo por la vía de la disminución del desempleo, b) aumento de la capacidad de ahorro y consumo de los particulares, y c) redistribución de la riqueza (más para el que menos tiene). Debido a que la evaluación económico-social se hizo partiendo de cero, es decir, no a partir de un servicio público preexistente, las estimaciones de mano de obra están hechas de acuerdo a criterios de optimalidad; por lo tanto, no existe mano de obra susceptible de ser despedida por el *outsourcer*. Es por ello que este rubro se presenta con fines ilustrativos, mas no está incluido en el análisis de beneficio-costo.

1.1.3.3. Utilidades dejadas de percibir: si el consumo de productos y servicios fuese menor en la alternativa de *outsourcing* (por mayor eficiencia), la diferencia en ventas de estos bienes y servicios generaría utilidad de oportunidad para los diferentes proveedores. La inclusión de este rubro como un costo económico en esta alternativa estaría en armonía con la siguiente política-meta económico-social: favorecer la acumulación de riquezas del sector privado para incrementar la capacidad de ahorro, inversión y consumo de la economía. Sin embargo, debido a que *a priori* no es posible efectuar mediciones de la mayor o menor ineficiencia de las alternativas entre sí, se supondrá a efectos del análisis de beneficio-costo que este factor no existe, es decir, que la prestación directa de los servicios por parte del Estado no genera utilidades de oportunidad para los agentes económicos privados en relación con la alternativa de *outsourcing*.

1.2. COSTOS PUBLICOS

1.2.1. Egresos Fiscales por Compras de Bienes y Servicios: corresponde a las compras anuales estimadas del servicio prestado por el *outsourcer* para el horizonte de pronóstico, que tiene que hacer el Estado para suplir su demanda interna y externa del servicio. Este rubro se incluye como un costo económico porque va en detrimento de las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) aumento de la disponibilidad presupuestaria por la vía de la disminución del gasto

público corriente, y b) aumento consecuente de la capacidad de ahorro, inversión y consumo del Estado como actor económico fundamental.

2. BENEFICIOS

2.1. BENEFICIOS PRIVADOS

2.1.1. Remuneraciones de Oportunidad percibidas: de los empleados actuales y futuros (para nuevas estaciones), algunos serían empleados por el *outsourcer* con niveles de remuneración mayores a los que percibirían como empleados públicos. La diferencia entre ambas remuneraciones se computa como un beneficio privado de esta alternativa (*outsourcing* de los servicios por parte del Estado). Este rubro refleja el ajuste que es preciso hacer por el precio-sombra de la mano de obra en la economía (para los trabajadores que serían mejor remunerados en el sector privado), ya que en este caso la diferencia entre el sueldo público y el sueldo privado representa un beneficio de oportunidad (ingresos percibidos por el trabajador, debido a que trabaja ahora para el sector privado en lugar de trabajar para el sector público). Por otra parte, la inclusión de este rubro como un beneficio económico está en armonía con las siguientes políticas-metas económico-sociales: a) generación de empleo por la vía del aumento del empleo privado, b) aumento de la capacidad de ahorro y consumo de los particulares, y c) redistribución de la riqueza (más para el que menos tiene).

2.1.2. Beneficios percibidos por el *Outsourcer*: corresponde a la utilidad que percibe el *outsourcer* por la venta del servicio prestado. La inclusión de este rubro como un beneficio económico está en armonía con las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) favorecer la acumulación de riquezas del sector privado para incrementar la capacidad de ahorro, inversión y consumo de la economía, y b) minimizar la intervención del Estado en mercados competitivos no monopólicos.

2.1.3. Ahorro de Oportunidad de los Consumidores: corresponde al beneficio de la eficiencia o mayor calidad del servicio en el caso de que al prestarlo el Estado directamente, el mismo fuese más ineficiente o de menor calidad. Sin embargo, puesto que no está comprobado que el *outsourcing* de este servicio sea más eficiente o de mayor calidad que su prestación directa por parte del Estado, este rubro se ha incluido sólo con fines ilustrativos, mas no formará parte del análisis de beneficio-costo.

2.2. BENEFICIOS PUBLICOS

2.2.1. Ingresos Fiscales percibidos: corresponde al beneficio público que representan los ingresos fiscales percibidos por el Estado, bajo la alternativa de *outsourcing*, como producto de la venta de activos, tanto inmuebles (estaciones actuales) como equipos, mobiliario e inventario de insumos. La inclusión de este rubro como un beneficio económico está armonía con las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) aumentar la disponibilidad de recursos presupuestarios por la vía de la desincorporación de activos públicos realizables en el mercado; y b) aumentar consecuentemente la capacidad de ahorro, inversión y consumo del Estado, como actor económico fundamental.

2.2.2. Interés Social de Oportunidad percibido: corresponde al interés social de oportunidad percibido por el Estado, es decir a los intereses sociales compuestos no acumulados del capital invertido en la prestación directa del servicio dado en *outsourcing*, que se percibirían a lo largo del período de estimación como resultado de la inversión social de dicho capital. La tasa de interés social se estima en 20%, que de acuerdo con Infante (1988) es la tasa de interés social (o costo de oportunidad del capital social) promedio para los países latinoameri-

canos. La inclusión de este rubro como un beneficio económico está en armonía con la siguiente política/meta económico-social: aumentar la capacidad de ahorro e inversión pública productiva.

2.2.3. Ahorro de Costos Operacionales no incurridos: corresponde al ahorro fiscal resultante del cese de operaciones del servicio prestado directamente, por concepto de costos operacionales totales (Costos Públicos Operacionales). Este rubro se imputa como un beneficio económico por estar en armonía con las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) aumento de la disponibilidad presupuestaria por la vía de la disminución del gasto público corriente, y b) aumento consecuente de la capacidad de ahorro, inversión y consumo del Estado como actor económico fundamental.

2.2.4. Ahorro de Costos de Inversión no incurridos: corresponde al ahorro fiscal resultante del cese de operaciones del servicio prestado directamente, por concepto de costos de inversión (Costos Públicos de Inversión). Este rubro se imputa como un beneficio económico por estar en armonía con las siguientes políticas/metas económico-sociales: a) aumento de la disponibilidad presupuestaria por la vía de la disminución del gasto público de inversión no necesaria, y b) aumento consecuente de la capacidad de ahorro, inversión y consumo del Estado como actor económico fundamental.

2.2.5. Impuesto sobre la renta percibido: corresponde al impuesto sobre la renta percibido por el Estado al generarse las ventas del sector privado correspondientes al outsourcer. Puesto que las ventas del outsourcer serían al Estado únicamente, el impuesto sobre las ventas sería tanto un costo como un beneficio público, por lo cual se excluye el IVA de este análisis.

Análisis de Beneficio-Costo de las Alternativas

Estimaciones Necesarias para el Análisis

En esta sección se presenta el cálculo de uno de los factores necesarios para realización del análisis de beneficio-costo de las alternativas de decisión relacionadas con el Sistema de Comunicaciones. Dicho factor es el costo de oportunidad del capital (social y privado) invertido o dejado de invertir en cada alternativa.

A lo largo de todo el análisis se trabaja con el presupuesto de gastos de inversión y funcionamiento que se presenta en el Anexo C.

Cuadro 10. Cálculo del Costo de Oportunidad del Capital Social para ambas Alternativas (bolívares)

COSTO PUBLICO DE OPORTUNIDAD SOCIAL	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
Fondos públicos comprometidos en el proyecto **/a**	22.027.271.795	10.817.788.541	11.021.871.832	11.225.955.123	11.657.363.745
Costos de inversión	11.413.566.546	0	0	0	0
Gastos de funcionamiento	10.613.705.249	10.817.788.541	11.021.871.832	11.225.955.123	11.657.363.745
Fondos públicos comprometidos en el proyecto **/b**	22.027.271.795	12.115.923.165	13.825.836.026	15.771.658.679	18.343.087.539
Principal e interés social acumulado (20%) **/c**	22.027.271.795	38.548.649.320	60.084.215.210	87.872.716.930	123.790.347.856
Año 1	22.027.271.795	26.432.726.154	31.719.271.385	38.063.125.662	45.675.750.795
Año 2		12.115.923.165	14.539.107.798	17.446.929.358	20.936.315.230
Año 3			13.825.836.026	16.591.003.231	19.909.203.877
Año 4				15.771.658.679	18.925.990.415
Año 5					18.343.087.539
Interés social (20%) dejado de percibir **/d**	0	4.405.454.359	7.709.729.864	12.016.843.042	17.574.543.386
Año 1		4.405.454.359	5.286.545.231	6.343.854.277	7.612.625.132
Año 2			2.423.184.633	2.907.821.560	3.489.385.872
Año 3				2.765.167.205	3.318.200.646
Año 4					3.154.331.736
Año 5					

NOTAS:

/a Corresponde a la inversión inicial y los gastos de funcionamiento del proyecto a valor presente.

/b Corresponde a la inversión inicial y los gastos de funcionamiento del proyecto a valor futuro, tomando una tasa de inflación del 12% anual promedio.

/c Corresponde a la fórmula del interés compuesto anual, con una tasa de 20% anual que es la tasa de interés social reportada por **Villa-rroel (1988)** para la inversión pública en los países latinoamericanos.

/d Corresponde al interés social no acumulado (interés percibido puntualmente en cada año) a lo largo del período, es decir, excluyendo el principal inicial y el principal acumulado año tras año.

Cuadro 11. Cálculo del Costo de Oportunidad del Capital Privado para ambas Alternativas (bolívares)

COSTO PRIVADO DE OPORTUNIDAD DE LA INVERSION	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
Fondos privados comprometidos en el proyecto **/a**	22.027.271.795	10.817.788.541	11.021.871.832	11.225.955.123	11.657.363.745
Costos de inversión	11.413.566.546	0	0	0	0
Gastos de funcionamiento	10.613.705.249	10.817.788.541	11.021.871.832	11.225.955.123	11.657.363.745
Fondos privados comprometidos en el proyecto **/b**	22.027.271.795	12.115.923.165	13.825.836.026	15.771.658.679	18.343.087.539
Principal e interés privado acumulado (16%) **/c**	22.027.271.795	37.667.558.448	57.520.203.825	82.495.095.116	114.037.397.875
Año 1	22.027.271.795	25.551.635.283	29.639.896.928	34.382.280.436	39.883.445.306
Año 2		12.115.923.165	14.054.470.872	16.303.186.211	18.911.696.005
Año 3			13.825.836.026	16.037.969.790	18.604.044.956
Año 4				15.771.658.679	18.295.124.068
Año 5					18.343.087.539
Interés privado (16%) dejado de percibir **/d**	0	3.524.363.487	6.026.809.352	9.203.232.612	13.199.215.219
Año 1		3.524.363.487	4.088.261.645	4.742.383.508	5.501.164.870
Año 2			1.938.547.706	2.248.715.339	2.608.509.794
Año 3				2.212.133.764	2.566.075.166
Año 4					2.523.465.389
Año 5					

NOTAS:

/a Corresponde a la inversión inicial y los gastos de funcionamiento del proyecto a valor presente.

/b Corresponde a la inversión inicial y los gastos de funcionamiento del proyecto a valor futuro, tomando una tasa de inflación del 12% anual promedio.

/c Corresponde a la fórmula del interés compuesto anual, con una tasa de 16% anual que es una tasa razonable de retorno sobre la inversión para el sector privado en Venezuela, sin asumir riesgos.

/d Corresponde al interés privado no acumulado (interés percibido puntualmente en cada año) a lo largo del período, es decir, excluyendo el principal inicial y el principal acumulado año tras año.

Alternativa de Prestación Directa del Servicio

Cuadro 12. Análisis de Beneficio-Costo de la Alternativa de Prestación Directa del Servicio (bolívares)

OPERACIÓN DIRECTA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
COSTOS	**28.612.162.728**	**22.751.216.742**	**29.290.446.738**	**37.474.767.319**	**48.126.097.432**
COSTOS PUBLICOS	**24.431.994.687**	**17.811.219.178**	**23.438.931.968**	**30.530.266.477**	**39.792.336.218**
COSTOS OPERACIONALES	**10.613.705.249**	**12.403.662.830**	**14.550.396.946**	**17.122.833.279**	**20.548.972.946**
Mano de obra **/a**	7.118.592.000	8.542.310.400	10.250.772.480	12.300.926.976	14.761.112.371
Mantenimiento **/b**	206.659.392	462.917.038	777.700.623	1.161.366.264	1.951.095.323
Depreciaciones **/c**	880.380.292	986.025.927	1.104.349.038	1.236.870.923	1.385.295.434
Insumos operacionales **/b**	57.600.000	64.512.000	72.253.440	80.923.853	90.634.715
Servicios **/b**	1.385.591.270	1.364.462.143	1.343.333.016	1.322.203.889	1.301.074.762
Imprevistos **/b**	964.882.295	983.435.322	1.001.988.348	1.020.541.375	1.059.760.340
COSTOS DE INVERSION	**11.413.566.546**	**0**	**0**	**0**	**0**
Infraestructura e Instalaciones	2.985.000.000				
Equipos	7.127.969.587				
Mobiliario	220.000.000				
Activos intangibles	43.000.000				
Imprevistos	1.037.596.959				
COSTOS DE OPORTUNIDAD	**2.404.722.891**	**5.407.556.349**	**8.888.535.022**	**13.407.433.198**	**19.243.363.273**
Costo de oportunidad del capital social no percibido **/d**	0	4.405.454.359	7.709.729.864	12.016.843.042	17.574.543.386
Impuestos dejados de percibir **/e**	854.777.453	1.002.101.990	1.178.805.158	1.390.590.156	1.668.819.887
Ingresos fiscales dejados de percibir **/f**	1.549.945.438	0	0	0	0
COSTOS PRIVADOS	**4.180.168.041**	**4.939.997.563**	**5.851.514.771**	**6.944.500.841**	**8.333.761.213**
Remuneraciones dejadas de percibir **/g**	1.423.718.400	1.708.462.080	2.050.154.496	2.460.185.395	2.952.222.474
Utilidades dejadas de percibir **/h**	2.756.449.641	3.231.535.483	3.801.360.275	4.484.315.446	5.381.538.739
BENEFICIOS	**21.124.490.744**	**28.441.133.870**	**35.492.735.826**	**44.123.408.409**	**55.105.471.088**
BENEFICIOS PUBLICOS	**15.648.650.744**	**18.345.762.382**	**21.580.716.874**	**25.457.924.277**	**30.551.554.046**
Ahorro de oportunidad en consumo de servicios **/i**	15.648.650.744	18.345.762.382	21.580.716.874	25.457.924.277	30.551.554.046
BENEFICIOS PRIVADOS	**5.475.840.000**	**10.095.371.487**	**13.912.018.952**	**18.665.484.132**	**24.553.917.043**
Remuneraciones percibidas **/j**	5.475.840.000	6.571.008.000	7.885.209.600	9.462.251.520	11.354.701.824

OPERACIÓN DIRECTA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
Beneficio de oportunidad del capital privado **/k**	0	3.524.363.487	6.026.809.352	9.203.232.612	13.199.215.219
VPN(20%) DE LOS BENEFICIOS	21.124.490.744	23.700.944.891	24.647.733.213	25.534.379.866	26.574.783.511
VPN(20%) DE LOS COSTOS	28.612.162.728	18.959.347.285	20.340.588.013	21.686.786.643	23.208.959.024
RELACION BENEFICIO/COSTO	**0,74**	**1,25**	**1,21**	**1,18**	**1,15**
COSTOS-BENEFICIOS (VPN, 20%)	7.487.671.984	-4.741.597.607	-4.307.145.200	-3.847.593.223	-3.365.824.487
COSTO ANUAL EQUIVALENTE (CAE, 20%)	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**
RELACION BENEFICIO/COSTO AJUSTADA /l	**0,74**	**1,25**	**1,21**	**1,18**	**1,15**
COSTO ANUAL EQUIVALENTE AJUSTADO /l	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**	**-2.934.010.872**

NOTAS:

/a Se asume un incremento del 20% anual por incremento salarial (inflación salarial). En todo el escenario de pronóstico, se presume que el volumen de operaciones permanece constante, al máximo de la capacidad instalada del Sistema de Comunicaciones.

/b Se asume un incremento del 12% anual por inflación.

/c Se asume un incremento del 12% anual por inflación. La depreciación refleja el costo que representa no renovar las instalaciones, mobiliario y equipos, cuyo precio de adquisición en el mercado aumenta por efecto de la inflación.

/d Corresponde al costo de oportunidad del capital social dejado de percibir, es decir a los intereses sociales compuestos no acumulados del capital inicial de Bs. 11.413.566.546 (inversión) más los gastos de funcionamiento a incurrir a lo largo del período de estimación, que se percibirían a lo largo de dicho período como resultado de la inversión social de ese capital. La tasa de interés social se estima en 20%, que de acuerdo con Infante (1988) es la tasa de interés social (o costo de oportunidad del capital social) promedio para los países latinoamericanos. El cálculo se presenta aparte.

/e Corresponde a los impuestos dejados de percibir por el Estado al perderse las ventas del sector privado correspondientes al *outsourcer*. Sobre los costos operacionales (con un incremento del 20% de la mano de obra, ver Nota /g) se estima un margen bruto de utilidades equivalente al 30% de los mismos. De dicho monto se asume el equivalente al 23,67% en promedio de impuesto sobre la renta. Puesto que las ventas del *outsourcer* serían al Estado únicamente, el impuesto sobre las ventas sería tanto un costo como un beneficio público, por lo cual se excluye el IVA de este análisis.

/f Corresponde al costo público que representan los ingresos fiscales potenciales dejados de percibir por el Estado, bajo la alternativa de outsourcing, como producto de la eventual venta de activos tales como inmuebles (estaciones de radio actuales), mobiliario y equipos que serían transferidos al outsourcer. De acuerdo a información suministrada por el INEA, este rubro se ha estimado en el equivalente al 15% del monto de inversión en activos fijos.

/g Corresponde a las remuneraciones dejadas de percibir por los empleados. Se presume que serían empleados por el outsourcer con niveles de remuneración mayores a los que percibirían como empleados públicos. La diferencia entre ambas remuneraciones se

computa como un costo privado de esta alternativa (prestación directa de los servicios por parte del Estado). Este rubro refleja el ajuste que es preciso hacer por el precio-sombra de la mano de obra en la economía (para los trabajadores que serían mejor remunerados en el sector privado), ya que en este caso la diferencia entre el sueldo público y el sueldo privado representa un costo de oportunidad (ingresos potenciales dejados de percibir por el trabajador, debido a que trabaja para el sector público en lugar de trabajar para el sector privado). Este rubro se ha estimado en el equivalente al 20% de los costos totales de mano de obra.

/h Corresponde a la utilidad neta que deja de percibir el outsourcer por operar directamente el Estado el servicio de Sistema de Comunicaciones. La utilidad bruta se estima en el equivalente al 30% de los costos operacionales (con un incremento de 20% en la mano de obra, ver Nota /g). La utilidad neta se estima en el equivalente al 76,33% de la utilidad bruta (descontando un 23,67% de impuesto sobre la renta en promedio).

/i Corresponde al ahorro en que incurre el Estado al no tener que cancelar los servicios del outsourcer. Este rubro se calculó en el equivalente a los costos operacionales (con un incremento de 20% en la mano de obra, ver Nota /g), a cuyo total se le añade un 30% de margen de utilidad bruta.

/j Debido a la alta tasa de desempleo producto de la recesión económica, se presume que la alternativa para el empleado de salario mínimo, así como para aquellos que laboran en servicios muy especializados y no comerciales como es el caso del servicio objeto de análisis, es el desempleo; por lo cual los empleados se benefician con la totalidad de la remuneración percibida. Este rubro refleja el ajuste por el precio-sombra de la mano de obra, en relación a la alternativa de desempleo y subempleo que impera en la actualidad. Se calcula en el equivalente a la totalidad de los costos de mano de obra directa (la mano de obra indirecta corresponde a empleados del INEA cuya permanencia en el mismo no depende del Sistema de Comunicaciones). Se asume un incremento del 20% anual por incremento salarial (inflación salarial). En todo el escenario de pronóstico, se presume que el volumen de operaciones permanece constante, al máximo de la capacidad instalada del Sistema de Comunicaciones.

/k Corresponde al beneficio de oportunidad del capital privado (del *outsourcer*) percibido al no destinar dicho capital a estos fines, es decir corresponde a los intereses compuestos no acumulados del capital inicial de Bs. 11.413.566.546 (inversión) más los gastos de funcionamiento a incurrir a lo largo del período de estimación, que percibiría el *outsourcer* como resultado de la inversión de ese capital en la economía. Se estimó una tasa de 16% anual, que es una tasa razonable de retorno sobre la inversión para el sector privado en Venezuela, sin asumir riesgos. El cálculo se presenta aparte.

/l Este ajuste se hace para contemplar en el análisis ciertos factores cualitativos muy importantes, pero no cuantificables, a saber: a) modernización tecnológica y actualización de activos (se presume que en esta alternativa es menor que en la alternativa de *outsourcing*, dada la consabida ineficiencia del sector público para renovar adecuadamente sus activos y su tecnologia a lo largo del tiempo); b) minimización de la dependencia tecnológica (se presume que en esta alternativa es mayor que en la alternativa de *outsourcing*, pues el Estado maneja directamente la tecnología del Sistema de Comunicaciones, la cual no se convierte en una caja negra); c) maximización de la eficiencia, la productividad y la calidad (aun cuando no cuantificable, la literatura consultada reporta mayor eficiencia, productividad y calidad en la externalización de servicios públicos, lo cual se corrobora con la generalizada ineficiencia gerencial y operacional del sector público en Venezuela debida a corrupción, burocratismo y otros factores; en tal sentido, este factor se presume menor en esta alternativa que en la alternativa de *outsourcing*); d) minimización de la vulnerabilidad estratégica del Estado (se presume

mayor en esta alternativa que en la alternativa de *outsourcing,* debido a que el Estado retiene el control del Sistema de Comunicaciones). Cada factor se ponderó con un peso de 10%. Por lo tanto, la resultante para esta alternativa es: - 10% (factor a) +10% (factor b) - 10% (factor c) +10% (factor d) = cero ajuste.

Alternativa de* Outsourcing *del Servicio

Cuadro 13. Análisis de Beneficio-Costo de la Alternativa de *Outsourcing* del Servicio (bolívares)

OUTSOURCING	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
COSTOS	**39.954.418.393**	**36.984.352.769**	**45.386.882.826**	**55.634.765.720**	**68.920.784.571**
COSTOS PRIVADOS	**24.305.767.649**	**18.638.590.387**	**23.806.165.951**	**30.176.841.443**	**38.369.230.525**
COSTOS OPERACIONALES	**12.892.201.103**	**15.114.226.899**	**17.779.356.600**	**20.973.608.831**	**25.170.015.307**
Mano de obra **/a**	8.542.310.400	10.250.772.480	12.300.926.976	14.761.112.371	17.713.334.845
Mantenimiento **/b**	206.659.392	462.917.038	777.700.623	1.161.366.264	1.951.095.323
Depreciaciones **/c**	880.380.292	986.025.927	1.104.349.038	1.236.870.923	1.385.295.434
Insumos operacionales **/b**	57.600.000	64.512.000	72.253.440	80.923.853	90.634.715
Servicios **/b**	1.385.591.270	1.364.462.143	1.343.333.016	1.322.203.889	1.301.074.762
Imprevistos **/b**	964.882.295	983.435.322	1.001.988.348	1.020.541.375	1.059.760.340
Impuesto sobre la renta **/d**	854.777.453	1.002.101.990	1.178.805.158	1.390.590.156	1.668.819.887
COSTOS DE INVERSION	**11.413.566.546**	**0**	**0**	**0**	**0**
Infraestructura e Instalaciones	2.985.000.000				
Equipos	7.127.969.587				
Mobiliario	220.000.000				
Activos intangibles	43.000.000				
Imprevistos	1.037.596.959				
OTROS COSTOS PRIVADOS	**0**	**3.524.363.487**	**6.026.809.352**	**9.203.232.612**	**13.199.215.219**
Costo de oportunidad del capital privado **/e**	0	3.524.363.487	6.026.809.352	9.203.232.612	13.199.215.219
COSTOS PUBLICOS	**15.648.650.744**	**18.345.762.382**	**21.580.716.874**	**25.457.924.277**	**30.551.554.046**
Consumo de servicios del *outsourcer* **/f**	15.648.650.744	18.345.762.382	21.580.716.874	25.457.924.277	30.551.554.046
BENEFICIOS	**35.730.754.728**	**31.293.527.142**	**39.541.219.218**	**49.775.694.295**	**62.887.209.803**
BENEFICIOS PRIVADOS	**11.298.760.041**	**13.482.307.963**	**16.102.287.251**	**19.245.427.817**	**23.094.873.585**
Remuneraciones percibidas /**g**	8.542.310.400	10.250.772.480	12.300.926.976	14.761.112.371	17.713.334.845
Utilidades percibidas **/h**	2.756.449.641	3.231.535.483	3.801.360.275	4.484.315.446	5.381.538.739
BENEFICIOS PUBLICOS	**24.431.994.687**	**17.811.219.178**	**23.438.931.968**	**30.530.266.477**	**39.792.336.218**
Beneficio de oportunidad del capital social **/i**	0	4.405.454.359	7.709.729.864	12.016.843.042	17.574.543.386
Impuestos percibidos **/j**	854.777.453	1.002.101.990	1.178.805.158	1.390.590.156	1.668.819.887
Ingresos fiscales percibidos **/k**	1.549.945.438	0	0	0	0

OUTSOURCING	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
Ahorro de costos operacionales **/l**	10.613.705.249	12.403.662.830	14.550.396.946	17.122.833.279	20.548.972.946
Ahorro de costos de inversión **/m**	11.413.566.546	0	0	0	0
VPN(20%) DE LOS BENEFICIOS	35.730.754.728	26.077.939.285	27.459.180.013	28.805.378.643	30.327.551.024
VPN(20%) DE LOS COSTOS	39.954.418.393	30.820.293.974	31.518.668.629	32.196.044.977	33.237.261.078
RELACION BENEFICIO/COSTO	**0,89**	**0,85**	**0,87**	**0,89**	**0,91**
COSTOS-BENEFICIOS (VPN, 20%)	4.223.663.665	4.742.354.690	4.059.488.616	3.390.666.334	2.909.710.054
COSTO ANUAL EQUIVALENTE (CAE, 20%)	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**
RELACION BENEFICIO/COSTO AJUSTADA /n	**0,89**	**0,85**	**0,87**	**0,89**	**0,91**
COSTO ANUAL EQUIVALENTE AJUSTADO /n	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**	**6.462.183.143**

NOTAS:

/a Se asume un incremento del 20% anual por incremento salarial (inflación salarial). En todo el escenario de pronóstico, se presume que el volumen de operaciones permanece constante, al máximo de la capacidad instalada del Sistema de Comunicaciones. Equivale a la mano de obra de la alternativa de Operación Directa incrementada en un 20% (mejores condiciones de remuneración salarial en el sector privado).

/b Se asume un incremento del 12% anual por inflación.

/c Se asume un incremento del 12% anual por inflación. La depreciación refleja el costo que representa no renovar las instalaciones, mobiliario y equipos, cuyo precio de adquisición en el mercado aumenta por efecto de la inflación.

/d Corresponde al impuesto sobre la renta del *outsourcer*. Sobre los costos operacionales se estima un margen bruto de utilidades equivalente al 30% de los mismos. De dicho monto se asume el equivalente al 23,67% en promedio de impuesto sobre la renta.

/e Corresponde al costo de oportunidad del capital privado (del *outsourcer*) dejado de percibir al no destinar dicho capital a otros fines, es decir corresponde a los intereses compuestos no acumulados del capital inicial de Bs. 11.413.566.546 (inversión) más los gastos de funcionamiento a incurrir a lo largo del período de estimación, que percibiría el *outsourcer* como resultado de la inversión de ese capital en la economía. Se estimó una tasa de 16% anual, que es una tasa razonable de retorno sobre la inversión para el sector privado en Venezuela, sin asumir riesgos. El cálculo se presenta aparte.

/f Corresponde al gasto en que incurre el Estado al tener que cancelar los servicios del outsourcer. Este rubro se calculó en el equivalente a los costos operacionales (con un incremento de 20% en la mano de obra, ver Nota /g), a cuyo total se le añade un 30% de margen de utilidad bruta.

/g Debido a la alta tasa de desempleo producto de la recesión económica, se presume que la alternativa para el empleado de salario mínimo, así como para aquellos que laboran en servicios muy especializados y no comerciales como es el caso del servicio objeto de análisis, es el desempleo; por lo cual los empleados se benefician con la totalidad de la remuneración percibida. Este rubro refleja el

ajuste por el precio-sombra de la mano de obra, en relación a la alternativa de desempleo y subempleo que impera en la actualidad. Se calcula en el equivalente a la totalidad de los costos de mano de obra directa e indirecta (en esta alternativa la mano de obra indirecta sería contratada nueva). Se asume un incremento del 20% anual por incremento salarial (inflación salarial). En todo el escenario de pronóstico, se presume que el volumen de operaciones permanece constante, al máximo de la capacidad instalada del Sistema de Comunicaciones. Incluye también la remuneración de oportunidad de la mano de obra (estimada en un 20% adicional a la remuneración que percibirían como empleados públicos).

/h Corresponde a la utilidad neta percibida por el outsourcer como contraprestación del servicio de Sistema de Comunicaciones. La utilidad bruta se estima en el equivalente al 30% de los costos operacionales (sin impuesto sobre la renta). La utilidad neta se estima en el equivalente al 76,33% de la utilidad bruta (descontando un 23,67% de impuesto sobre la renta en promedio).

/i Corresponde al beneficio de oportunidad del capital social percibido, es decir a los intereses sociales compuestos no acumulados del capital inicial de Bs. 11.413.566.546 (inversión) más los gastos de funcionamiento a incurrir a lo largo del período de estimación, que se percibirían a lo largo de dicho período como resultado de la inversión social de ese capital. La tasa de interés social se estima en 20%, que de acuerdo con Infante (1988) es la tasa de interés social (o costo de oportunidad del capital social) promedio para los países latinoamericanos. El cálculo se presenta aparte.

/j Corresponde al impuesto sobre la renta percibido por el Estado al generarse las ventas del sector privado correspondientes al *outsourcer*. Sobre los costos operacionales (excluyendo impuesto sobre la renta) se estima un margen bruto de utilidades equivalente al 30% de los mismos. De dicho monto se asume el equivalente al 23,67% en promedio de impuesto sobre la renta. Puesto que las ventas del *outsourcer* serían al Estado únicamente, el impuesto sobre las ventas sería tanto un costo como un beneficio público, por lo cual se excluye el IVA de este análisis.

/k Corresponde al beneficio público que representan los ingresos fiscales percibidos por el Estado, bajo la alternativa de outsourcing, como producto de la venta de activos tales como inmuebles (estaciones de radio actuales), mobiliario y equipos que serían transferidos al outsourcer. De acuerdo a información suministrada por el INEA, este rubro se ha estimado en el equivalente al 15% del monto de inversión en activos fijos.

/l Corresponde al ahorro fiscal resultante de la no prestación directa del servicio, por concepto de costos operacionales totales (Costos Públicos Operacionales).

/m Corresponde al ahorro fiscal resultante de la no prestación directa del servicio, por concepto de costos de inversión (Costos Públicos de Inversión).

/n Este ajuste se hace para contemplar en el análisis ciertos factores cualitativos muy importantes, pero no cuantificables, a saber: a) modernización tecnológica y actualización de activos (se presume que en esta alternativa es mayor que en la alternativa de P*restación Directa*, dada la consabida ineficiencia del sector público para renovar adecuadamente sus activos y su tecnologia a lo largo del tiempo); b) minimización de la dependencia tecnológica (se presume que en esta alternativa es menor que en la alternativa de *Prestación Directa*, pues el Estado no maneja directamente la tecnología del Sistema de Comunicaciones, la cual se convierte en una caja negra); c) maximización de la eficiencia, la productividad y la calidad (aun cuando no cuantificable, la literatura consultada reporta mayor eficiencia, productividad y calidad en la externalización de servicios públicos, lo cual se corrobora con la generalizada ineficiencia geren-

cial y operacional del sector público en Venezuela debida a corrupción, burocratismo y otros factores; en tal sentido, este factor se presume mayor en esta alternativa que en la alternativa de *Prestación Directa*); d) minimización de la vulnerabilidad estratégica del Estado (se presume menor en esta alternativa que en la alternativa de *Prestación Directa,* debido a que el Estado no retiene el control del Sistema de Comunicaciones). Cada factor se ponderó con un peso de 10%. Por lo tanto, la resultante para esta alternativa es: +10% (factor a) -10% (factor b) +10% (factor c) -10% (factor d) = cero ajuste.

Resultados de la Evaluación Económico-Social

En el siguiente gráfico se ilustran los resultados obtenidos en el análisis beneficio-costo de las dos alternativas de decisión para la prestación del servicio de Sistema de Comunicaciones:

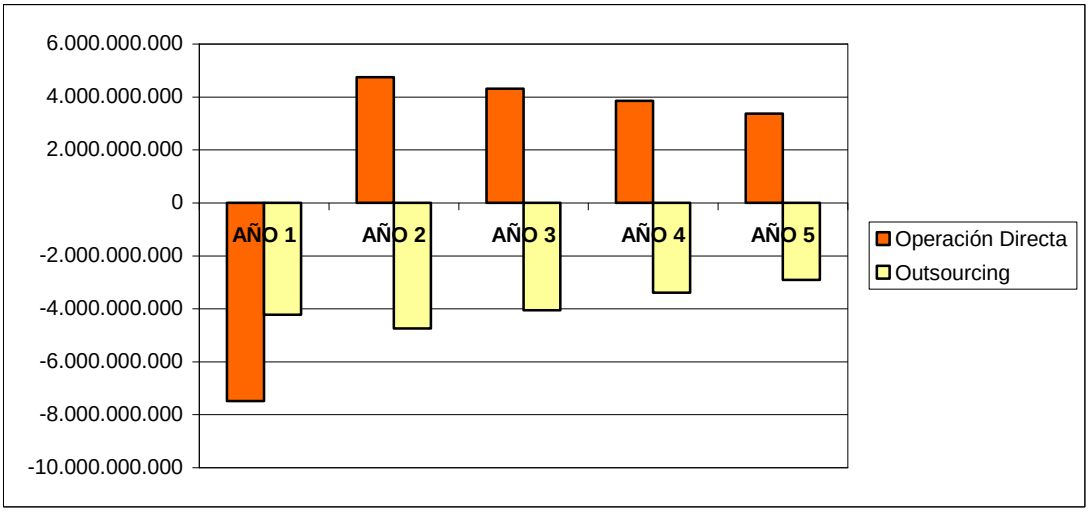


***Figura* 6. Diferencia de Beneficios a Costos Económicos y Sociales (Beneficio Neto) de las Alternativas de Decisión (bolívares)**

Para todo el período, en promedio, la alternativa de Prestación Directa obtuvo una relación B/C de 1,08 unidades de beneficio por cada unidad de costo, y la alternativa *Outsourcing* obtuvo una relación B/C de 0,88 unidades de beneficio por cada unidad de costo.

Tras la realización del análisis de beneficio-costo, cabe concluir que la mejor alternativa de las evaluadas en este estudio es la de Prestación Directa, dado que es la que presenta una mayor relación Beneficio/Costo a lo largo del período de estimación.

Lo anterior se debe a que, si bien es cierto que la alternativa de *Outsourcing* involucra menor inversión y costos operacionales para el Estado, sin embargo éste debe pagar al *outsourcer* por sus servicios un monto

que equivale a la totalidad de los costos de inversión y funcionamiento más el margen de ganancia del mismo. Dicho margen de ganancia representa un mayor costo para el Estado que en la alternativa de Prestación Directa, y no se estimó un margen elevado (apenas un 30% de ganancia bruta).

Nótese que la Prestación Directa resulta mejor alternativa, pese a que la alternativa de *Outsourcing* fue favorecida con un 20% adicional de remuneración de la mano de obra (mayor beneficio laboral).

En este tipo de análisis socio-económico hay numerosos costos y beneficios que por su complejidad o intangibilidad son muy difíciles de cuantificar. Estos aspectos cualitativos fueron tomados en cuenta en el análisis (ver Notas /l en el Cuadro 12 y /n en el Cuadro 13) y aun así la alternativa de Prestación Directa arroja mayor beneficio económico-social neto que la alternativa de *Outsourcing*.

No obstante, debe señalarse que este análisis se hizo partiendo de cero, es decir, se trata de una función pública que todavía el Estado no está prestando, razón por la cual el presupuesto de costos de inversión y funcionamiento (ver Anexo C) se elaboró en términos de optimalidad. Esto quiere decir que se asumió a efectos del análisis de beneficio-costo que, sobre todo, los costos de operación son los mismos entre ambas alternativas. Esto, una vez que el Estado comienza a prestar el servicio directamente, no suele ser así, pues la ineficiencia gubernamental termina elevando los costos operativos. Esa diferencia debida a la ineficiencia del sector público, que usualmente trae aparejada también una baja calidad del servicio, podría representar a la larga un menor beneficio económico-social neto de la alternativa de prestación directa frente a la alternativa de *outsourcing*. Lamentablemente, no puede cuantificarse este factor hasta tanto no se cuente con data real sobre la prestación directa y sobre el *outsourcing*, de la cual no se dispone en este

momento dado que el Sistema de Comunicaciones aún no ha sido instalado.

En todo caso, los resultados de este estudio, cuando menos para el caso específico con el que se ha trabajado, indican que la ventaja del *outsourcing* no estribaría en lo "bueno" que es, sino en lo "malo" de la alternativa de prestación directa; es decir, no se trata de que el *outsourcing* sea *per se* más ventajoso, sino que la ineficiencia y baja calidad de la prestación directa lo hacen más ventajoso. Por lo tanto, en igualdad de condiciones, si el Estado presta el servicio con estándares adecuados de eficiencia y calidad, entonces la prestación directa es más ventajosa para la sociedad, dado que arroja más beneficios que costos, considerando la economía en su conjunto. En tal sentido, lo que habría que buscar no sería externalizar la administración pública, sino primero intentar mejorar u optimizar la eficiencia y calidad de la misma. Esto último sería más rentable para la sociedad que resignarse a externalizar las funciones del sector público. Como estrategia frente a un Estado ineficiente, el *outsourcing* podría ser una opción adecuada; pero como alternativa para competir en igualdad de condiciones con un Estado eficiente, el *outsourcing* no es rentable, de conformidad con los resultados del presente estudio.

La literatura revisada a lo largo de esta investigación no es concluyente en cuanto a que la eficiencia y calidad del *outsourcing* sea mayor que la de la prestación directa, en el caso de servicios públicos. Se reportan casos donde el servicio se presta con menor, igual y mayor eficiencia, en cualquiera de las alternativas. Por lo tanto, la única manera de determinar si una alternativa es mejor que la otra es efectuando el análisis de beneficio-costo en cada caso particular, no siendo así generalizable el "modelo de *outsourcing*" a la totalidad del sector público.

En la medida en que la función a externalizar sea más ineficiente en su

prestación por parte del Estado, en esa misma medida el *outsourcing* se torna más ventajoso. Pero hay que tomar también muy en cuenta el factor de "vulnerabilidad estratégica" que para el Estado representa la externalización de la función pública específica. Si dicha función no es álgida para la seguridad y los intereses estratégicos del Estado, su externalización cobra ventaja; pero si es una función donde este factor tiene peso, entonces, incluso a pesar de su eventual ineficiencia, la prestación directa por parte del Estado sería más ventajosa. Esto es algo que habría que evaluar también en cada caso particular, no siendo tampoco por ello generalizable el "modelo de *outsourcing*" a la totalidad del sector público.

A pesar de su extraordinaria potencia, el análisis de beneficio-costo para la evaluación económico-social se utiliza en muy pocas ocasiones para la toma de decisiones públicas. Esto se debe, como habrá quedado evidente en este estudio, a la complejidad que conlleva la identificación de los factores de costo y beneficio, así como de los diferentes agentes afectados, y posteriormente hacer estimaciones cuantitativas que permitan comparar las alternativas de decisión.

No obstante, el autor considera que si el Estado venezolano procediese de esta manera a hacer su toma de decisiones, podría optimizarse la inversión pública.

CONCLUSIONES

Outsourcing y Teoría

Desde un punto de vista teórico, puede considerarse al *outsourcing* como una extensión del viejo principio de la "división del trabajo". De acuerdo con ese principio, las organizaciones humanas basan su estructura y funcionamiento en la especialización de los seres humanos que las integran, distribuyéndose las distintas funciones en grupos de personas separados (divisiones), subgrupos (departamentos) e individuos (puestos).

Por extensión, resulta sencillo extrapolar la especialización hacia fuera de la organización, para considerar las organizaciones en interacción unas con otras. Puesto así, habrá grupos de organizaciones, subgrupos y organizaciones individuales que son especialistas en determinadas actividades. Si cada organización se concentra exclusivamente en su área de mayor especialización (competitividad), lo que se conoce como el "núcleo del negocio", entonces el viejo principio de la división del trabajo traspasa las fronteras de la organización individual para comenzar a operar en el sistema económico global. Esta es, sin duda, la más trascendental implicación del *outsourcing*, implicación que conlleva la cimiente de una revolución de hondas repercusiones para la civilización.

Cuando se observa panorámicamente al mundo globalizado de hoy día, se aprecia un irracional aprovechamiento de los recursos, ya que muchos seres humanos se dedican a repetir una y otra vez las mismas actividades por todas partes del planeta, sin ser necesariamente los más competentes en la ejecución de dichas actividades. El *outsourcing* implica hacer que los ver-

daderos expertos en determinadas actividades, sean los que en definitiva se encarguen de su ejecución.

Al traspasar las funciones organizacionales las fronteras de la propia organización, el trabajo comienza a realizarse por colectivos cooperativos, más que por empresas aisladas. Con el *outsourcing*, ya no tiene sentido hablar de una empresa, sino más bien de una red de empresas interrelacionadas e interdependientes. Esto, desde un punto de vista sociopolítico, tiene hondas implicaciones teóricas sobre la distribución del poder en la sociedad.

Es indudable que el poder va aparejado, en relación directamente proporcional, a la cuantía de los recursos –humanos, materiales y financieros- que se tiene bajo control directo. En tal sentido, mientras mayor sea la cantidad de recursos que una empresa o entidad social controla en forma directa, tanto mayor será su poder dentro de la sociedad. Esta situación, evidentemente, introduce un factor de vulnerabilidad en la sociedad que consiste en la concentración de poder en manos de unos pocos grandes grupos empresariales que, al cabo, terminan controlando a las organizaciones políticas y a las instituciones de la sociedad. En definitiva, la concentración de recursos en manos de una misma entidad social (empresa, corporación, organismo, etc.), atenta contra la viabilidad misma del sistema democrático.

Es por ello que la tendencia hacia la externalización de funciones organizacionales (*outsourcing*) es beneficiosa como mecanismo de redistribución de las cuotas de poder dentro de la sociedad, al favorecer una redistribución de la propiedad y control de hecho de los recursos. Pudiendo establecerse que una empresa concentre todo el poder, o por el contrario, en lugar de que una misma corporación concentre enormes cantidades de recursos, estas últimas se distribuyen en una red de proveedores de dicha corporación, con lo cual es esa red de proveedores y no la corporación original la que comien-

za progresivamente a acumular cuotas de poder.

Outsourcing y Especialización

Es evidente que sólo los *outsourcers* que reúnen características de especialización son los que realmente están en capacidad de brindar a la empresa que les subcontrata ahorros significativos en costos y mejoras sustanciales en productividad y calidad de los resultados en la función o actividad transferida.

Puesto así, no tendría mayor sentido, desde la lógica neoliberal, contratar a un *outsourcer* con escasa experiencia, capacidad de respuesta, recursos, etc. En tal sentido, pensar en pequeñas organizaciones cooperativas como *outsourcers*, sería irracional, pues no permitirían lograr ahorros en costos ni mejoras sustanciales en calidad y productividad de los resultados esperados.

Sin embargo, los resultados del presente capítulo, dejan claramente en evidencia que la contratación de *outsourcers* de reputado prestigio internacional no es tampoco garantía de ahorro en costos ni aumentos de productividad, sobre todo cuando se le delega el control prácticamente total de la función organizacional transferida. Tal ha sido el caso de INTESA, subcontratada por PDVSA para todas sus funciones informáticas. Aun cuando la pretendida empresa especializada de corte transnacional supuestamente iba a generar grandes ahorros a PDVSA, así como incrementos en su eficiencia y eficacia organizacional, la realidad ha sido otra. Los datos que se tiene al respecto indican que PDVSA no solamente no ha ahorrado costos, sino que estos se han incrementado en comparación con haber mantenido la gestión y operación directa de las funciones informáticas con recursos propios. Además, PDVSA perdió sus más valiosos recursos humanos en esta área, sien-

do ahora una verdadera proeza el volver a adquirirlos. Así mismo, y no por mencionarlo de último menos importante, PDVSA se convirtió en una corporación altamente vulnerable al control por parte de terceros de sus sistemas informáticos y, siendo PDVSA la principal fuente de ingresos fiscales de la República, esta vulnerabilidad es una vulnerabilidad estratégica del país en relación con potencias extranjeras, circunstancia que quedó demostrada durante los sucesos de diciembre de 2002 y enero de 2003 (paro petrolero).

Ahora bien, justamente a raíz del paro petrolero, el despido de miles de trabajadores de la industria y la reestructuración de PDVSA, se ha venido instrumentando un modelo de externalización de funciones y actividades de la industria petrolera nacional hacia asociaciones cooperativas populares, iniciativa que demuestra que la externalización no necesariamente es un modelo para grandes *outsourcers*, sino también para pequeños y micro *outsourcers* y redes de *outsourcers* que, considerados en conjunto, podrían conducir a grandes beneficios para la industria petrolera, pero sin concentrar los recursos transferidos en una sola empresa (como fue el caso de INTESA), sino en una red de muchos proveedores certificados, tanto individuales, como empresariales y cooperativos. De esta manera, el *outsourcing* podría favorecer a la industria y redistribuir los riesgos al contar con diferentes proveedores y no con uno sólo o unos pocos frente a los cuales se generan vulnerabilidades estratégicas.

Outsourcing **y Trabajo**

El verdadero problema del *outsourcing*, visto desde la óptica de los trabajadores, es que si ellos vienen transferidos de otras empresas (caso INTESA), sus condiciones laborales se desmejoran puesto que pierden beneficios socio-económicos logrados con anterioridad (antigüedad, prestaciones

sociales, caja de ahorros, jubilaciones, etc.), al igual que existiría una desigualdad entre empleados transferidos y empleados nuevos de la empresa *outsourcer*.

Ahora bien, por el contrario, si la empresa subcontrata a otra empresa para realizar distintos servicios o actividades dentro o fuera de la empresa contratista, los empleados de la empresa contratada, si fueron despedidos de la empresa contratista (caso CANTV), igualmente presentarán desventajas con respecto a los empleados de la contratista, puesto que los primeros, al igual que en el caso de INTESA, podrían no tener ese paquete de beneficios socio-económicos y laborales con que contaban antes; produciéndose de esta manera una precarización de la relación laboral.

En el caso de empresas de negocio o con fines de lucro principalmente pertenecientes al sector privado el *outsourcing* entraña como costos de gran peso los efectos sobre el nivel de empleo y la precarización laboral. Esta última no solamente se presenta en el caso de los trabajadores transferidos al *outsourcer*, sino también en el caso de los trabajadores que permanecen empleados por la empresa usuaria, los cuales pierden poder de negociación por el debilitamiento sindical que se produce a consecuencia de la operación de *outsourcing*.

Por otra parte, los aparentes beneficios en productividad y competitividad que la empresa puede lograr gracias al *outsourcing*, podrían verse contrarrestados por los efectos negativos que suelen producirse en el clima organizacional de la empresa usuaria, debido a la falta de interrelación entre los empleados de esta última y los empleados colocados por el *outsourcer*, lo que bien puede derivar en una disminución de la moral de los trabajadores, dificultades para consolidar equipos productivos de trabajo, obstáculos para el ejercicio y consolidación de liderazgos, entre otros factores asociados al

clima organizacional que repercuten en la productividad y competitividad de la empresa.

Los factores anteriores suelen tener mayor incidencia en los casos de subcontratación laboral entendida "…como un acuerdo entre dos partes: una empresa o entidad y trabajadores de modo individual u organizados en grupos o en pequeñas empresas, con el fin de que éstos realicen para la primera un servicio, un proceso o una fase de la producción" (**Valero, 1999, p. 93**), es decir, el caso de externalización como un acuerdo empresa-trabajadores, donde suele utilizarse diversas prácticas ilegales, cuya finalidad última consiste en evadir la legislación laboral, es decir, cometer el llamado "fraude laboral", bajo la pantalla de la "flexibilización laboral", la cual beneficia a la empresa desde una perspectiva economicista, pero perjudica a los trabajadores debido al fenómeno de la "precarización laboral" (**Bronstein, 1999**).

No obstante, cuando la subcontratación se realiza con una empresa "de clase mundial", es decir, una empresa sólida, con una amplia base de capital físico, humano e intelectual, el efecto de precarización laboral se ve grandemente disminuido e incluso ausente por completo. En tal sentido, el análisis no puede ser simplista, dado que la precarización laboral depende de hecho de las características del *outsourcer*, así como de la naturaleza de la operación de *outsourcing*.

Por otra parte, en el caso de empresas del sector público y, más todavía, en el caso de organismos del sector público (no empresariales, sino institucionales), el *outsourcing* tiene repercusiones bien distintas que en las empresas con fines de lucro pertenecientes al sector privado.

En efecto, si se busca dar un sentido social a una operación de *outsourcing*, a través por ejemplo de la contratación de cooperativas y pe-

queñas o microempresas, se corre el riesgo de precarización laboral, dado que el *outsourcer* en tales casos no cuenta con una sólida base de capital físico, humano e intelectual y, por lo tanto, no está en capacidad de exhibir capacidades de clase mundial en el área de actividad para la cual se le subcontrata.

Por otro lado, a diferencia del sector privado, en muchas organizaciones del Estado existe "burocracia clientelar" que se traduce en una "hipertrofia improductiva" del empleo. En tal sentido, una operación de *outsourcing* que en este caso conduzca a una reducción efectiva del empleo improductivo en el sector público resulta, sin lugar a dudas, beneficiosa desde el punto de vista del beneficio económico-social neto para la Nación, dado que el costo para los empleados salientes y el incremento de la tasa de desempleo consecuente, se vería compensado por las ganancias en eficiencia y eficacia del sector público, incluyendo el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado para beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de si el *outsourcing* es o no beneficioso no es simple y debe calcularse para cada caso en particular, sobre todo si se trata de organizaciones del sector público que decidan recurrir a la externalización como estrategia de optimización del rendimiento organizacional.

Las razones que han determinado el auge del *outsourcing* van más allá de la búsqueda del máximo beneficio a costa de los trabajadores, y se ubican en el terreno de los fundamentos mismos del sistema capitalista o economía de mercado, cuya tendencia evolutiva conduce necesariamente a la disminución de la cantidad de puestos de trabajo disponibles en la economía, lo cual, al producirse en forma simultánea con el crecimiento poblacional, sólo predice un desenlace posible: el empeoramiento de la calidad de vida de los tra-

bajadores, el aumento sostenido del desempleo y la inequidad creciente en la redistribución de la riqueza generada por la sociedad.

Es evidente que ceñirse al criterio exclusivo de la productividad y la competitividad, es decir, a la maximización del rendimiento económico de la empresa, conducirá, habida cuenta del avance del cambio técnico, a una situación de máximo rendimiento económico y mínimo empleo, debido a la automatización. Frente a ese escenario, por demás nada improbable, es indudable que la sociedad tendría que plantearse la adopción de un nuevo paradigma para la redistribución de la riqueza distinto del paradigma capitalista. De otra manera, la alternativa consiste en revalorizar en el momento presente el empleo por sobre el rendimiento económico, lo cual implica la adopción de una política empresarial que deliberadamente sacrifique productividad y competitividad en favor de un mayor nivel de empleo. Este último escenario es quizás tanto o más improbable que el anterior, pues, en cualquiera de los casos expuestos, la viabilidad misma del pacto social depende de un cambio en la concepción del paradigma estrictamente capitalista hacia nociones en mayor o menor medida de índole colectivista.

Outsourcing y Administración Pública

En la actualidad, buena parte de los recursos públicos tienen que destinarse a gastos que son producto de una larga y prolongada ineficiencia administrativa acumulada a lo largo de décadas: deuda externa, sueldos y salarios, otras compensaciones laborales, etc. Esto es lo que comúnmente se describe como que el Estado destina la mayor parte de sus ingresos a cubrir gastos corrientes, quedándole muy poco para la inversión productiva nacional en infraestructura y servicios públicos.

En el anterior contexto, cobra relevancia la consideración de mecanis-

mos que permitan contrarrestar la ineficiencia de la administración pública, en procura de una minimización del impacto negativo que sobre la población tienen los elevados costos de la gestión pública venezolana.

Al respecto, la literatura consultada sobre el tema del *outsourcing* indica que se trata aparentemente de una alternativa altamente rentable para las empresas que deciden "ceder" el control de sus funciones administrativas a empresas externas, reemplazando el viejo esquema de un cliente y un proveedor con intereses contrapuestos, por otro más cónsono con un mundo en globalización, como es el de mutua cooperación para un interés y beneficios comunes.

En la Administración Pública, el *outsourcing* se caracteriza por los siguientes rasgos que le diferencian notoriamente de otras modalidades:

- El dueño del proceso sigue siendo la Administración Pública, la cual continúa siendo la responsable frente a los clientes finales del servicio.

- El proceso mantiene su naturaleza de servicio público, con lo cual los clientes finales no quedan expuestos a la variabilidad en los precios del servicio debida a las fuerzas del mercado.

- Los clientes finales del proceso no son transferidos al contratista, por lo cual la Administración Pública no puede "desentenderse" del servicio.

- El único cliente del contratista es la Administración Pública, la cual se encarga de remunerarle, supervisarle y evaluarle. El contratista, por ello mismo, es responsable directamente frente a la Administración Pública por la prestación del servicio.

- La gestión del proceso es transferida al contratista, el cual es independiente en la toma de decisiones, dentro del marco de las condiciones contractuales establecidas con el Estado.

- La operación del proceso es transferida al contratista, el cual asume por completo todos los riesgos asociados.

- Los activos fijos e intangibles son transferidos al contratista, el cual pasa a ser su propietario, asumiendo todos los riesgos vinculados al mantenimiento, reposición, etc., disminuyendo el Estado sus problemas de corrupción derivados de la propiedad de bienes.

- El personal público es transferido al contratista, el cual pasa a ser su patrono o empleador, asumiendo todas las responsabilidades legales correspondientes, pero el Estado mantiene control sobre la política de empleo, cuyos lineamientos pueden estipularse contractualmente.

Esas características fundamentales hacen del *outsourcing* una estrategia que merece ser evaluada con detenimiento en sus múltiples elementos, como alternativa factible para contribuir al mejoramiento del desempeño de la Administración Pública, considerando con especial cuidado su viabilidad social, específicamente laboral, así como política, en aspectos tales como:

- Transferencia de los empleados desde el sector público hacia el sector privado: condiciones de remuneración, seguridad social, estabilidad laboral, condiciones y medio ambiente de trabajo, salud ocupacional, seguridad en el puesto de trabajo, entre otros aspectos.

- Transferencia de activos desde el sector público hacia el sector privado: dependencia, vulnerabilidad estratégica, pérdida de control,

pérdida de capacidad de reacción o respuesta, entre otros aspectos.

- Transferencia de la toma de decisiones desde el sector público hacia el sector privado: pérdida de control sobre la función pública transferida, dificultades de coordinación, transferencia de poder público al sector privado, vulnerabilidad estratégica, entre otros aspectos.

- Transferencia de la responsabilidad frente a los usuarios desde el sector público hacia el sector privado: tendencia de la administración pública a evadir su responsabilidad frente a los usuarios o beneficiarios de la función pública transferida.

En cada uno de esos aspectos debe considerarse, por otra parte, la disposición de los diversos actores comprometidos, a transigir o aceptar la propuesta de cambio, como elemento central de su viabilidad sociopolítica.

Al respecto, cabe sintetizar las principales desventajas que puede presentar el *outsourcing* como estrategia para la transferencia de funciones del sector público al sector privado:

- La racionalización de los procesos puede implicar la reducción de las necesidades de mano de obra, justamente en un momento en que la economía nacional enfrenta severos índices de desempleo.

- La precarización de la situación laboral de los trabajadores que desempeñan la función pública transferida al operador privado permite elevar los índices de productividad de dicha función, pero en cambio representa un costo por el lado social de la ecuación, que se traduce en la disminución de las remuneraciones y los beneficios socio-económicos de los trabajadores afectados.

- La transición supondría serios problemas laborales por el rechazo del sindicalismo.

- El *outsourcing* puede ser también parte de una política clientelar, de escasa transparencia.

- El sector privado también es ineficiente y su sola condición de "privado" no garantiza un mejor desempeño que el sector público.

- Las funciones públicas externalizadas implica la necesaria instrumentación de mecanismos de supervisión, control y evaluación que son difíciles de materializar por parte de la administración pública.

- Existe el riesgo de incumplimiento reiterado de los compromisos asumidos por el *outsourcer*.

- La falta de capacitación de los empleados transferidos de acuerdo a los estándares del sector privado puede determinar despidos, con las consecuencias negativas que ello acarrea.

Outsourcing **y Eficiencia**

La controversia acerca de la eficiencia en la administración pública en comparación con la administración privada dista mucho de ser sencilla o estar resuelta. Por ejemplo, **Ellner (2000)** plantea incluso que la supuesta ineficiencia de las empresas del sector público antes de ser privatizadas no se debe a la administración pública como tal, sino a acciones deliberadas para preparar a la opinión pública y al Parlamento para que se muestren favorables a privatizar:

En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy defi-

ciente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia, sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal) ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados.

Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema, y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consi-

gue a mediano y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

Otro elemento a tener en cuenta es que el éxito de los valores neoempresariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. Pero en relación con los valores hay que significar, además, que no es lo mismo externalizar desde convicciones "públicas" que externalizar desde convicciones "privadas".

La combinación de la externalización con la cultura neoempresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la administración pública en diferentes dimensiones, como son: a) los problemas de "capturas" y de potencial corrupción, y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

En tal sentido, en esta investigación doctoral no se ha pretendido pasar por alto las enormes implicaciones que una determinada política en materia de gestión y operación de la función pública tiene sobre el conjunto de la sociedad; todo lo contrario, se procuró discutir a fondo la dimensión sociopolítica de la estrategia objeto de evaluación, pues el autor no se erige *a priori* en defensor o postulador de la misma, sino en su evaluador crítico.

Outsourcing **y Administración Acuática**

La Administración Acuática Nacional engloba, de manera centralizada en el INEA, los siguientes procesos generales:

- Procesos Medulares:
  - Planificación y Control de Gestión.
  - Operaciones.

  - Infraestructura, Ambiente y Seguridad Integral.
- Procesos de Apoyo:
  - Administración de los Recursos Materiales y Financieros.
  - Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos.
  - Sistemas de Información y Telecomunicación.
  - Control Interno.
  - Asesoría Legal y Jurídica.
  - Comunicación e Imagen Institucional y Convenios Internacionales.

En todos esos procesos existen diversos subprocesos y actividades, tanto medulares como de apoyo, que pueden ser estratégicamente subcontratadas, es decir, dados en *outsourcing*. Aun cuando, de hecho, el propio INEA plantea de manera puntual utilizar el *outsourcing* en procesos específicos, como el desarrollo de sistemas de información, existen múltiples actividades, incluso medulares, que podrían ser dadas en *outsourcing*, pero para las que el INEA no se ha planteado seriamente esa posibilidad.

De todas las funciones y actividades correspondientes a los tres *procesos medulares* de la Administración Acuática en Venezuela, se seleccionó una única actividad o proceso específico para el desarrollo del análisis de beneficio/costo.

En primer lugar, se seleccionó el *proceso de operaciones*, por considerarlo el más consustancial a la actividad acuática, después de analizar detenidamente el universo de actividades y funciones del INEA. Dentro de dicho proceso se trabajó, a su vez, con las funciones o actividades relacionadas con las *capitanías de puerto*, dado que es en dichas unidades operacionales donde se concreta la mayor parte de la Administración Acuática Nacional en el día a día. Finalmente, debido a la factibilidad de obtención de información, así como por su importancia para el Sistema Acuático Nacional y por no exis-

tir impedimentos jurídicos para su eventual subcontratación, se seleccionó el siguiente *proceso medular específico* a efectos de delimitación del estudio: Sistema de Comunicaciones; actividad a cargo de las Capitanías de Puerto, adscrita al Proceso de Operaciones.

Para todo el período, en promedio, la alternativa de Prestación Directa obtuvo una relación B/C de 1,08 unidades de beneficio por cada unidad de costo, y la alternativa *Outsourcing* obtuvo una relación B/C de 0,88 unidades de beneficio por cada unidad de costo.

Tras la realización del análisis de beneficio-costo, cabe concluir que la mejor alternativa de las evaluadas en este estudio es la de Prestación Directa, dado que es la que presenta una mayor relación Beneficio/Costo a lo largo del período de estimación.

Lo anterior se debe a que, si bien es cierto que la alternativa de *Outsourcing* involucra menor inversión y costos operacionales para el Estado, sin embargo éste debe pagar al *outsourcer* por sus servicios un monto que equivale a la totalidad de los costos de inversión y funcionamiento más el margen de ganancia del mismo. Dicho margen de ganancia representa un mayor costo para el Estado que en la alternativa de Prestación Directa, y eso que ni siquiera se estimó un margen elevado (apenas un 30% de ganancia bruta).

Nótese que la Prestación Directa resulta mejor alternativa, pese a que la alternativa de *Outsourcing* fue favorecida con un 20% adicional de remuneración de la mano de obra (mayor beneficio laboral).

En este tipo de análisis socio-económico hay numerosos costos y beneficios que por su complejidad o intangibilidad son muy difíciles de cuantificar. Estos aspectos cualitativos fueron tomados en cuenta en el análisis (ver No-

tas /l en el Cuadro 12 y /n en el Cuadro 13) y aun así la alternativa de Prestación Directa arroja mayor beneficio económico-social neto que la alternativa de *Outsourcing*.

No obstante, debe señalarse que este análisis se hizo partiendo de cero, es decir, se trata de una función pública que todavía el Estado no está prestando, razón por la cual el presupuesto de costos de inversión y funcionamiento (ver Anexo C) se elaboró en términos de optimalidad. Esto quiere decir que se asumió a efectos del análisis de beneficio-costo que, sobre todo, los costos de operación son los mismos entre ambas alternativas. Esto, una vez que el Estado comienza a prestar el servicio directamente, no suele ser así, pues la ineficiencia gubernamental termina elevando los costos operativos. Esa diferencia debida a la ineficiencia del sector público, que usualmente trae aparejada también una baja calidad del servicio, podría representar a la larga un menor beneficio económico-social neto de la alternativa de prestación directa frente a la alternativa de *outsourcing*. Lamentablemente, no puede cuantificarse este factor hasta tanto no se cuente con data real sobre la prestación directa y sobre el *outsourcing*, de la cual no se dispone en este momento dado que el Sistema de Comunicaciones aún no ha sido instalado.

En todo caso, los resultados de este estudio, cuando menos para el caso específico con el que se ha trabajado, indican que la ventaja del *outsourcing* no estribaría en lo “bueno” que es, sino en lo “malo” de la alternativa de prestación directa; es decir, no se trata de que el *outsourcing* sea *per se* más ventajoso, sino que la ineficiencia y baja calidad de la prestación directa lo hacen más ventajoso. Por lo tanto, en igualdad de condiciones, si el Estado presta el servicio con estándares adecuados de eficiencia y calidad, entonces la prestación directa es más ventajosa para la sociedad, dado que arroja más beneficios que costos, considerando la economía en su conjunto. En tal sen-

tido, lo que habría que buscar no sería externalizar la administración pública, sino primero intentar mejorar u optimizar la eficiencia y calidad de la misma. Esto último sería más rentable para la sociedad que resignarse a externalizar las funciones del sector público. Como estrategia frente a un Estado ineficiente, el *outsourcing* podría ser una opción adecuada; pero como alternativa para competir en igualdad de condiciones con un Estado eficiente, el *outsourcing* no es rentable, de conformidad con los resultados del presente estudio.

La literatura revisada a lo largo de esta investigación no es concluyente en cuanto a que la eficiencia y calidad del *outsourcing* sea mayor que la de la prestación directa, en el caso de servicios públicos. Se reportan casos donde el servicio se presta con menor, igual y mayor eficiencia, en cualquiera de las alternativas. Por lo tanto, la única manera de determinar si una alternativa es mejor que la otra es efectuando el análisis de beneficio-costo en cada caso particular, no siendo así generalizable el "modelo de *outsourcing*" a la totalidad del sector público.

En la medida en que la función a externalizar sea más ineficiente en su prestación por parte del Estado, en esa misma medida el *outsourcing* se torna más ventajoso. Pero hay que tomar también muy en cuenta el factor de "vulnerabilidad estratégica" que para el Estado representa la externalización de la función pública específica. Si dicha función no es álgida para la seguridad y los intereses estratégicos del Estado, su externalización cobra ventaja; pero si es una función donde este factor tiene peso, entonces, incluso a pesar de su eventual ineficiencia, la prestación directa por parte del Estado sería más ventajosa. Esto es algo que habría que evaluar también en cada caso particular, no siendo tampoco por ello generalizable el "modelo de *outsourcing*" a la totalidad del sector público.

RECOMENDACIONES

Outsourcing y Función Pública

Aun cuando los resultados de este estudio para el caso específico del Sistema de Comunicaciones de la Administración Acuática no son favorables al *outsourcing*, dicha estrategia podría, como alternativa para mejorar la prestación de funciones públicas ineficientes o de baja calidad, coadyuvar a la solución de importantes problemas de la Administración Pública en general, con las siguientes ventajas potenciales:

- Contribuiría eficazmente (económica y socialmente hablando) a reducir el tamaño del Estado (empleados públicos), sin que por ello haya traumas económicos o riesgos de estallidos sociales, dado que el personal sería transferido al sector privado automáticamente a través de la contratación de *outsourcers*.

- El Estado conservaría además mucho mayor control y supervisión que en el caso de la concesión, ya que en esta última el Estado sólo se ocupa de revisar periódicamente las tasas o tarifas de ley que puede cobrarse por el servicio; mientras que en el *outsourcing*, debe evaluar el desempeño del *outsourcer* para mantener el contrato y fijar su precio periódicamente. En la concesión el Estado se "desentiende" del servicio, en el *outsourcing* no puede hacerlo, ya que sigue siendo el responsable por el mismo.

- Podría elevarse la calidad de los servicios públicos y la consecuente satisfacción de la ciudadanía, además de los impactos favorables

que tal mejora conlleva para la economía en general.

- Por otra parte, podría establecerse un sistema de certificación de los *outsourcers* a través de compañías de certificación reconocidas por el Estado, tales como firmas de consultoría gerencial, universidades y otras, lo cual equivale también a un *outsourcing* de las funciones de inspección, vigilancia, supervisión y control de los *outsourcers*, por medio de la subcontratación de servicios de auditoría externa, al estilo como está ampliamente extendido internacionalmente en el ámbito de la industria del transporte marítimo (Sociedades de Clasificación). En Estados Unidos este mecanismo lo usa la Administración Pública en muchas áreas, incluyendo la certificación de instituciones de educación, entre otras.

- Los sectores intensivos en mano de obra e intensivos en capital han sido privilegiados en la política de desarrollo del gobierno actual. Se escapan, no obstante, los intensivos en tecnología de avanzada y los intensivos en experticia (conocimiento); es decir, las actividades económicas de servicios profesionales y técnicos especializados. Una estrategia de *outsourcing* de funciones y servicios públicos podría favorecer el desarrollo de estos sectores directamente.

- De acuerdo con **Sánchez (s/f)**, la externalización de actividades conducirá a una profundización de la terciarización de la economía; este incremento en la demanda de actividades en el sector servicios, favorecerá a las pequeñas y medianas empresas (pymes).

- La economía en general se vería favorecida por una mayor eficiencia y calidad de resultados, con lo cual se liberan considerables recursos económicos para el desarrollo, que actualmente se dilapidan

por el excesivo costo de la ineficiencia y baja calidad de las funciones y servicios que realiza la Administración Pública.

Todos esos puntos han sido discutidos a lo largo de esta tesis doctoral, con la finalidad de comprobar su veracidad, recurriéndose para ello a datos surgidos de la misma investigación, así como de investigaciones ya realizadas tanto en Venezuela como en otros países.

No obstante, en buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

Para contrarrestar los efectos negativos de la externalización de los servicios públicos, como máxima expresión del modelo de Administración Relacional propuesto por la Nueva Gestión Pública, **Ramió Matas (2001)** considera que deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

1) Planificar, a nivel integral de la Administración, una estrategia común de externalización, definiendo: a) Qué servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuáles deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración. b) Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización. c) Hay que definir qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que te-

ner presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).

2) Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce cómo se gestiona (por ejemplo los servicios públicos emergentes), ya que las dificultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.

3) Deben asegurarse los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo, normativa reguladora general, pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas, pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.

4) Hay que diseñar que una parte de la administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Debe capacitarse al personal para que pueda desempeñar estas funciones, así como diseñar un sistema de rotación de los empleados públicos que se encargan del control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos para evitar posibles capturas y prevenir potenciales casos de corrupción.

5) Establecer una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo, el gobierno local).

Evidentemente, el principal escollo al que se enfrenta la externalización

en la administración pública venezolana en general, y específicamente en la administración acuática, a la luz de todo lo discutido hasta ahora, es cómo instrumentar una gestión eficaz de supervisión, control y evaluación de los *outsourcers* del sector privado en quienes se ha delegado la gestión y operación de los servicios públicos.

Resulta a este respecto innovador ponderar mecanismos como el que sugiere el modelo de administración acuática de la República Federal de Alemania, que es un estado de bienestar de carácter continental, donde la función pública es prestada de manera mixta, en forma coordinada entre el estado y el sector privado, este último principalmente a través de corporaciones profesionales de voluntarios, quienes constituyen cuerpos o asociaciones especializadas en una determinada actividad y, con base en donaciones y aportes desinteresados de sus propios miembros, ejercen la administración pública de esa actividad, algunos incluso con delegación de la autoridad misma, es decir, la externalización de una función medular de la administración pública como es el ejercicio de la autoridad gubernamental. Tal es el caso, por ejemplo, de la Sociedad de Clasificación German LLoyd, las Hermandades Locales de Pilotos, la Sociedad para el Rescate de Naves en Peligro (búsqueda y rescate), la Agencia para el Adiestramiento de Jóvenes Marinos (adiestramiento a bordo) y la Asociación Germana de Navegación y Velerismo.

Esos cuerpos o asociaciones de especialistas y profesionales voluntarios son, sin embargo, instituciones de mucha tradición histórica y, por ello mismo, muy depuradas en cuanto a su mística, valores y ética, por lo cual no necesitan ser mayormente supervisadas por el estado, a pesar de que ejercen la función pública y algunas incluso llegan a ejercer la autoridad gubernamental misma, gozando de la total confianza del gobierno y la sociedad

alemana.

Semejante opción sería un caos en países como Venezuela, debido a que la tradición de estado europeo-familiar que nos legó España es poco proclive a una responsabilidad social que esté por encima de la familia; es decir, en la familia latina suelen apañarse las conductas desviadas unos miembros a otros, particularmente los padres con los hijos y los hermanos entre sí. En esta profunda raíz psicosocial se encuentra quizás buena parte de la generalizada informalidad y corrupción administrativa que campea en nuestra sociedad.

No obstante, el notable modelo de externalización alemán aporta una idea interesante: la función pública puede externalizarse incluso en sus aspectos medulares (ejercicio de la autoridad gubernamental) si el *outsourcer* es escrupulosamente ético en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Pensar que con campañas de concienciación, formación de valores y externalización sin supervisión, se puede lograr lo anterior es utópico en un país como Venezuela.

De allí que hay que pensar en una solución diferente. Por ejemplo, si la supervisión y el control lo ejerce una entidad externa, de reconocida seriedad y prestigio nacional e internacional, entonces se estaría solucionando el problema de los valores a través de una estrategia de “conducta y valores éticos garantizados”. Esta solución de hecho existe en Venezuela y en el mundo entero en el sector acuático, donde las Sociedades de Clasificación, corporaciones profesionales de reconocido prestigio internacional, se encargan de inspeccionar y certificar los buques, llegando muchos gobiernos incluso a delegar totalmente la autoridad gubernamental en esas instituciones de carácter privado: si el buque posee certificado de clase, es suficiente para con-

siderarlo apto para la navegación, sin que el gobierno tenga que realizar las inspecciones del buque por sí mismo, ni tampoco tenga que supervisar ni controlar a la sociedad de clasificación para verificar que ésta cumpla éticamente con sus responsabilidades de servicio público (clasificación de buques).

La función supervisoria en las organizaciones públicas es una función crucial o medular de la gestión pública, porque de ella depende, nada más y nada menos, que el cumplimiento cabal de las normas establecidas por la sociedad. Es, por ello mismo, una función donde suele campear la corrupción administrativa, siendo el soborno de los supervisores la práctica más característica de dicha corrupción.

Al mantenerse la función supervisoria directamente gestionada y operada por el organismo público, la misma es proclive a la corrupción y a la ineficiencia, porque existe un plantel fijo de empleados, usualmente mal remunerados, que van conformando auténticas “mafias de certificación”, donde para otorgar su visto bueno a una empresa, por ejemplo, se le exige un pago ilegal. Esto por la vertiente dolosa. Pero también está una vertiente culposa, es decir, que a los males de la corrupción se suman los males de la negligencia, derivada de la incompetencia profesional, la irresponsabilidad y el desinterés y falta de compromiso y de conciencia respecto del rol supervisorio estatal y su importancia para el adecuado funcionamiento de la sociedad.

Pese a ser una función medular de la gestión pública, la función supervisoria suele ser delegada en el sector privado a través de la contratación de personas y organizaciones que se encargan de realizar las inspecciones y evaluaciones requeridas. Esta no es una práctica común en Venezuela, pero sí en otros países, particularmente en los países desarrollados. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Autoridad Marítima de ese país (*US Coast Guard*)

tiene como parte de sus funciones atribuidas por la ley, la obligación de otorgar a los oficiales de marina mercante sus certificados de competencias profesionales que los acrediten para el desempeño profesional. Sin el respectivo certificado oficial (refrendo del título profesional), el marino no puede ocupar su puesto de trabajo a bordo del buque mercante. De igual manera, tiene la Autoridad Marítima la obligación de otorgar a los buques el certificado de navegabilidad, para lo cual tiene que inspeccionar la nave y constatar el cumplimiento por parte de la misma de todas las normas nacionales e internacionales que la rigen en cuanto a las características del buque, cuadros mínimos de tripulación, competencias profesionales de la tripulación, sistemas de gestión de la seguridad, entre otros aspectos. Ahora bien, la Autoridad Marítima no acomete esa función supervisoria con personal y recursos gestionados y operados internamente, sino a través de la contratación de inspectores y supervisores privados, los cuales pasan por un riguroso proceso de acreditación para poder ser incluidos en el listado oficial de proveedores. Cuando el certificado está avalado por uno de los inspectores o supervisores designados o reconocidos por la Autoridad Marítima, entonces ésta otorga el respectivo certificado. Estamos aquí, claramente, ante un caso de *outsourcing* de una función medular de la gestión pública que, al ser subcontratada a entes privados especializados, mejora su desempeño y minimiza la propensión a la corrupción y a la negligencia. En Venezuela la Autoridad Marítima funciona de manera similar, pues las Capitanías de Puerto mantienen registros de inspectores navales que son contratados en el momento en que se requieren sus servicios para ejecutar la función supervisoria de los buques mercantes. Sin embargo, lamentablemente, no se trata de una práctica difundida al resto de las esferas del sector público venezolano, como por ejemplo el sector educativo, de la salud u otros.

Por lo tanto, el autor de este estudio plantea, a modo de propuesta o

modelo para gestionar la administración acuática en Venezuela, partiendo de lo discutido a lo largo de esta investigación, que podría lograrse a través del modelo mixto continental, como el imperante en Alemania, externalizando en empresas, corporaciones, asociaciones, gremios, cuerpos y/o cooperativas las diferentes funciones de servicio público (operacionales) vinculadas a las actividades acuáticas y, al mismo tiempo, externalizando en organizaciones profesionales de prestigio internacional la misión de supervisar, controlar y evaluar el desempeño de los diferentes *outsourcers* en los que se delegue la prestación de los servicios públicos acuáticos.

Nótese que, si no se externaliza, no hay forma de controlar la corrupción e ineficiencia administrativa porque los supervisores, siendo también empleados públicos, forman parte del mismo círculo vicioso de la corrupción y la ineficiencia administrativa. Intentar que un organismo internacional, como por ejemplo una consultora gerencial de trayectoria mundial, audite a un ministerio público sería ocasionar un conflicto social de graves proporciones, con la consecuente inestabilidad política y el fracaso en el intento. No obstante, si se externaliza una función pública en una empresa, ONG, gremio o cooperativa, y luego se contrata a una agencia internacional para que le supervise, controle y evalúe, el potencial de conflicto disminuye considerablemente, porque ya no se trataría de una auditoría del extranjero al gobierno, sino en una auditoría de un ente privado a otro ente privado, uno extranjero y el otro nacional.

De esta manera, la administración acuática venezolana puede beneficiarse de los valores éticos de las instituciones de prestigio mundial para transferirlos al control social interno y, por otro lado, la auditoría de clase mundial obliga al auditado a mejorar sus procesos y prácticas para satisfacer los elevados estándares de desempeño que se le imponen en el proceso de

evaluación.

Así como el estado confía en las sociedades de clasificación internacionales para garantizar la navegabilidad de los buques a los cuales la administración acuática emite el certificado de navegabilidad, de la misma manera puede confiar en una sociedad de consultoría gerencial internacional (de reconocido prestigio y trayectoria mundial) para certificar a los *outsourcers* que eventualmente sean contratados para prestar los servicios públicos acuáticos. La auditoría y certificación, por ejemplo, de una cooperativa de pilotos a la que se otorgue en concesión un servicio de pilotaje, podrían contratarse anualmente a la Cámara Alemana de Pilotos, por mencionar tan sólo un pequeño ejemplo.

Lo interesante de este modelo para la administración acuática venezolana es que armoniza la globalización con el desarrollo humano del país, los hace compatibles, logra aprovechar o capitalizar las ventajas de la globalización (facilidad de contratación de proveedores de clase mundial) para garantizar la eficacia de la supervisión, control y evaluación (mediante el mecanismo de la auditoría y certificación) de los *outsourcers* de la función pública y, en consecuencia, constituye una alternativa viable para incorporar los valores neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en un estado de tradición europeo-familiar, el cual puede así factiblemente transicionar hacia un modelo continental de estado de bienestar con posibilidades de éxito.

A través del modelo de estado institucional, como el de Suecia, no resulta factible plantear la instrumentación de la Nueva Gestión Pública en la administración acuática venezolana, pues el estado en nuestro país no es de tradición institucional. Lo propio cabe decir de la aproximación residual, con el agravante de que la adopción de este enfoque implica el peligro de una transferencia de valores neoempresariales que puede conducir a una entro-

nización mayor de la conducta antiética de los funcionarios públicos y los *outsourcers* de servicios públicos.

Outsourcing y Auditoría

En otro orden de ideas, para el control de los contratos de *outsourcing* entre la administración (INEA) y los *outsourcers* se propone el establecimiento de auditorías que permitan verificar el cumplimiento de ambas partes, se propone la auditoria integral de manera que permita una metodología gerencial clara, adscrita a la función de control y evaluación el riesgo, permitiendo el aseguramiento de la calidad.

La auditoría integral del sistema de estaciones costeras supone desde el desarrollo del sistema de gestión de riesgos hasta el establecimiento y desarrollo y mantenimiento exitoso de los intercambios relacionales (**Morgan y Hunt, 1994**), a fin de garantizar el éxito de la relación entre las partes involucradas.

Los mecanismos de control propuestos tienen como principal objetivo conseguir la máxima satisfacción de la Administración Acuática venezolana, la cual podrá disponer de una red nacional e internacional de auditores bajo un sistema de rotación, que le garantizará el cumplimiento de los contratos establecidos por los *outsourcers*, además de contar con las mejores soluciones adoptadas por las organizaciones líderes en el ámbito internacional como las empresas de radiocomunicaciones Jotron, Sailor, Sea, JRC, Marconi entre otras.

La Administración Acuática deberá establecer con los *outsourcers* el codesarrollo de expectativas que permitan determinar conjuntamente objetivos a cubrir, análisis de estrategias y el riesgo involucrado, que generen benefi-

cios para ambas partes y que probablemente sean de una naturaleza a largo plazo (**Clark y Mills, 1979**).

Outsourcing y Cambio Organizacional

Resulta difícil plantear, no sin un esfuerzo considerable, una transformación o cambio de la organización pública venezolana hacia niveles de desempeño excelentes, debido a que ello entraña, ineludiblemente, un cambio en la cultura organizacional, la cual, según lo expuesto en este estudio, depende incluso de factores que escapan al control directo por parte de la organización, como son la cultura nacional, es decir, la cultura que está fuera de las fronteras de la organización, la que a su vez está determinada por fuerzas históricas y sociopolíticas.

Por otra parte, no existen fuerzas internas a la organización pública que sean capaces de accionar la transformación hacia la excelencia, sencillamente porque no hay presión alguna por parte del entorno, como sí se dan en el caso de las organizaciones privadas, las cuales están sujetas a las fuerzas del mercado y de la competencia. El equivalente de estas fuerzas en el caso de la organización pública sería la llamada “voluntad política”, pero incluso esta voluntad, por sí sola, luce débil como fuerza para generar un auténtico y genuino deseo y compromiso hacia el cambio transformacional por parte del empleado público medio.

El brillante análisis de **Rodríguez (1986)** acerca del perfil cultural de la organización pública venezolana no tiene como contrapartida, lamentablemente, una estrategia factible para su transformación, que permita incorporar los elementos de influencia, innovación, trabajo en equipo, satisfacción, deseo de cambio, responsabilidad y sentido de visión común, que son, según ilustra **Tovar (1990)**, indispensables para generar una cultura organizacional

capaz de conducir al mejoramiento continuo de la organización, es decir, a que la misma alcance niveles crecientes de excelencia en su desempeño, en el logro de los resultados que la sociedad espera de ella.

Hacer comparaciones entre organizaciones públicas y privadas siempre es temerario y, además, poco válido, dado que en muchos aspectos y sentidos no son comparables. Sin embargo, no cabe duda de que existe una diferencia importante entre un conjunto de empleados públicos sin presión para el cambio y un conjunto de empleados privados constantemente presionados a mejorar su desempeño producto de las fuerzas externas a las que se ve sometida la empresa privada.

Esto no quiere decir que efectivamente las empresas privadas venezolanas logran transformarse a sí mismas en dirección a la excelencia, sólo que hay una mayor probabilidad de que esa transformación ocurra en una empresa privada que en un organismo público, habida cuenta de las realidades organizacionales en nuestro país.

Es en este último sentido, que el autor de este trabajo ha llegado a la conclusión de que el *outsourcing* de servicios, actividades y funciones de la Administración Pública en Venezuela podría resultar una mejor opción -más realista- para el logro de una transformación organizacional hacia niveles de desempeño excelente en las organizaciones del sector público, que el seguramente vano –poco realista- intento de lograr esa transformación mediante programas de cambio organizacional que chocan contra una cultura poco proclive al mejoramiento organizacional, que lamentablemente está, por razones incluso históricas y sociopolíticas, muy arraigada en los organismos públicos venezolanos, tal como se discutió profusamente en esta investigación.

En cierta forma, la propuesta del autor de este estudio consiste en un rediseño de la organización pública venezolana, específicamente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), que consiste en la adopción extensiva de la estrategia de *outsourcing*, lo cual implica la transferencia de activos y personal a los *outsourcers*, quienes, por condiciones contractuales con el Estado, estarían en la obligación de instrumentar modelos de gestión cónsonos con el bienestar del personal y con el mejoramiento continuo de la función pública transferida.

La estrategia de implantación del *outsourcing*, no obstante, requiere minimizar todo lo posible la resistencia al cambio por parte del personal afectado, incluyendo los posibles intentos de obstrucción o sabotaje. En tal sentido, lo más recomendable sería conducir el proceso de externalización de una manera gradual y con la participación activa de todo el personal involucrado, tomando en consideración sus sugerencias y recomendaciones, así como buscando congeniar los intereses de la institución y de la sociedad, con los intereses particulares del personal que será transferido al *outsourcer*. Debe, en particular, convencerse a dicho personal de que la transferencia no implicará una desmejora en sus condiciones laborales y habrá que garantizar de una manera efectiva la inamovilidad laboral durante un tiempo razonable.

El *outsourcer* no debería sentirse libre de decidir en relación con el personal transferido, sino que toda decisión al respecto deberá ser consultada y tomada de mutuo acuerdo con el INEA. Incluso, podría pensarse en la participación directa del Ministerio del Trabajo a lo largo del proceso de externalización, incluyendo la fase de seguimiento una vez transferido el personal.

Estas medidas, entre otras posibles, darían una mayor confianza al personal involucrado, el cual adicionalmente podrá constatar que sus sugerencias y recomendaciones han sido tomadas en cuenta para el diseño definitivo

del plan de externalización; todo lo cual contribuiría a promover un clima organizacional de confianza y expectativas favorables en relación con la transferencia final.

El proceso debe ser gradual, comenzando por una labor de información y concienciación del personal en relación con las razones que motivan el cambio, de qué manera puede el mismo participar en el diseño de la estrategia de cambio y las garantías que tendrá una vez emprendido el proceso de cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y DOCUMENTALES

Abraszewski, Andrezj T.; Bouayad-Agha, Fatih K.; Fox, John D. y Münch, Wolgang (1997). *El reto de la contratación externa en el sistema de las Naciones Unidas*. Dependencia Común de Inspección. Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Ref. JIU/REP/97/5.

Adler, P. S.; Kwon, S. (2002): "Social capital: Prospects for a new concept", *Academy of Management Review,* Vol. 27, No. 1, pp. 17-40.

Aguilar Gorrondona, José Luis (1992). *Contratos y Garantías. Derecho Civil IV.* 8va. Edición . UCAB, Manuales de Derecho, Editorial Exlibris. Caracas.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). Gestión Gubernamental y Reforma del Estado. En: Mauricio Merino Huerta. (1ra. Edición). *Cambio Político y Gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambios*. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México.

Almond, G.A. y Powell, G.B. (s/f). *Política Comparada: Una Concepción Evolutiva*. Capítulos 4 y 5: Articulación y Combinación de Intereses. pp. 71-113. Guía de estudio de la cátedra de Sociología Política de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Almond, G.A. y Verba, S. (1963). *The Civil Culture*. Princeton University Press.

Álvarez Arráiz, Guillermo (2001). *Desarrollo de las Comunicaciones Marítimas y su Instrumentación en Venezuela*. Revista DOCTUM, Vol. 4, No. 2. Caracas: UMC. pp. 49-74.

Alvarez Arráiz, Guillermo (2002). *Caracterización de la Administración Acuática Nacional*. Trabajo de investigación no publicado. Caracas: CENDES.

Alvarez Arráiz, Guillermo (2003). *Estado del Arte en Administración Acuática*. Trabajo libre de investigación no publicado. Caracas: CENDES, Doctorado en Estudios del Desarrollo.

Alvarez, A.E. (s/f). *Crisis de los partidos y auge de los medios como agentes de legitimación y de socialización política*. (Mimeo). Caracas: Universidad Central de Venezuela, Instituto de Estudios Políticos.

Amin, A. y Dietrich, M. (1991): *From Hierarchy to "Hierarchy": the Dynamics*

of Contemporary Corporate Restructuring in Europe. in Amin and Dietrich (eds.): Towards a new Europe? Structural Change in the European Economy. Edwards Elgar Publishing.

Antonorsi M. (1991). *Guía Básica para reorganizar*. CLAD, Caracas.

Aranda, Sergio (1999). América Latina: transformaciones fundamentales desde la independencia. Colección Estudios CDCH. Cendes. Centro de Estudios del Desarrollo. UCV. Caracas

Armstrong, Michael (1991). *Gerencia de Recursos Humanos*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Asia Productivity Organization (1996). *Privatizing state-owned enterprises: Experiences of Asia-Pacific economies*. Tokio.

Audirac, Estavillo y otros (1994). *ABC del Desarrollo Organizacional*. México: Trillas.

Avello A., F. (1997). *Modelo de la Red de Procesos que debe Gestionar la Administración Venezolana para cumplir con todas las Obligaciones que le Impone el Convenio Internacional STCW-95, en el Marco de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad*. (Tesis de Grado). Caracas: Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM).

Baker, Judy (2000). *Evaluating the impact of development projects on poverty. A handbook for practitionary*. The World Bank.

Bamberger, Michael y Eleanor Hewitt (1986). Monitoring and evaluating urben development programs. *World Bank Technical Paper*, Number 53, The World Bank.

Banco Mundial (s/f). Introduction to Evaluation. *Policy Research Working Paper*, No. 2.153.

Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael (2000). *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.

Belondria de N. Ana Josefina. (Entrevista personal, octubre 27, 2004) Lic. En Administración de Empresas, Jefe de división, del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Benedicto, J. (s/f). *La constitución de los universos políticos de los ciudadanos*. Guía de estudio de la cátedra de Sociología Política de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Bennis, W. (1984). *Transformative Power and Leaderships*. University of Illinois Press. USA.

Bensusán, Graciela (2001). *Efectos de la reestructuración neoliberal: compa-*

ración de las estrategias sindicales en Argentina, Brasil, México, Canadá. Cuadernos del Cendes año 18, Nº 47. Caracas. UCV. Pág. (25-56).

Berlin, Margalit (2002) Joint Ventures y las diferencias culturales. Intesa caso de estudio. 1ra. Edición. Comala.com. Caracas.

Boisier, Sergio (1991). La Descentralización; un Tema Difuso y Confuso. En: Nolhen, D. (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Madrid: Síntesis y Nueva Sociedad.

Boisier, Sergio (1992) El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Cuzco, CBC.

Bonet, M. (1994): *Trabajo temporal*. ABC: Nuevo Trabajo. 9 de Octubre de 1994, (Pág. 14-15).

Bonifacio, J. y Flavide G. (2002). *Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana.* No. 8, Ago. 2002. CLAD.

Booth, W., Colomb, G. y Williams, J. (2001). *Cómo convertirse en un hábil investigador*. (1ra. ed.). España: McGraw-Hill.

Bourantas, D. y Papalexandris, N. (1993). "Differences in leadership behaviour and influence between public and private organizations in Greece". *The International Journal of Human Resource Management*. 4(4):859-871.

Bourdieu P., 1980. "Le capital social. Notes provisoires", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Nº 3. (Versión castellana en *Zona Abierta*, 94/95, pp 83 – 87)

Bresser Pereira, Luis Carlos (1998). *Reforma Estatal en los 90's. Lógica y Mecanismos de control.* Documento presentado al seminario *El Papel Cambiante del Estado* patrocinado por el Banco Mundial con ocasión de las Reuniones Anuales de 1997 del Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; Hong Kong, 23 de septiembre de 1997. También presentado en el Primer Seminario de Análisis Institucional y Diseño : "Hacia el Rediseño del Estado", organizado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda ; Bogotá, Colombia Abril 27-29 de 1998.

Bronstein, Arturo (1990). L*a Flexibilización del Trabajo un Estudio Internacional*. UCO. Lisandro Alvarado. Barquisimeto.

Bronstein, Arturo S. (1999). *La subcontratación laboral.* OIT. Ginebra.

Brown, K. y Ghiselli, J. (1955). *El Método Científico en Psicología*. (1ra. ed. en español). Madrid: Salvat Editores.

Buchanan, B. (1974). "Government managers, business executives and organizational commitment". *Public Administration Review*. 35:339-47.

Bueno Campos, Eduardo (1996). *Organización de empresas. Estructuras, procesos y modelos*. Ediciones Pirámide.

Bueno, E. (2002) "Dirección estratégica basada en conocimiento: Teoría y práctica de la nueva perspectiva", en Morcillo, P. (Coord.) "*Nuevas claves para la Dirección Estratégica de la Empresa* ". Ariel, Barcelona

Bunge, M. (1958). *La Pauta de la Investigación Científica*. Ensayo publicado por la Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Bunge, M. (1985). *Racionalidad y Realismo*. Madrid: Alianza Universidad.

Burnes, Bernard y Anastasiadis, Antisthenis (2003). Outsourcing: A public-private sector comparison. *Supply Chain Managament: An International Journal*, Vol. 8, No. 4, pp. 355-366.

Burt, R. S. (1992): *Structural holes: The social structure of competition*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Camel Eduardo (2001) *"A mi me dieron 100 millones, ¿cuánto te toco a ti?* Diario El Nacional (Venezuela), martes 16 de enero de 2001.

Camp, Robert C. (1997). *Benchmarking: La búsqueda de las mejores Prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente*. México: Panorama.

Carles, Carlos (2002). *"Outsorcing Rentabilidad Cuestionada"* Gerente Nº 128. Septiembre. Pág. (70-73)

Carquez Alfredo (2003). Crisis PDVSA INTESA. Diario El Nacional 25/02/2003. En *http//www.lared.com.ve/archivo/extra73-7.htm1*. junio 2003.

Carrillo V., A. A. (1997). *Propuesta de un Modelo para el Desarrollo de un Plan Maestro de Seguridad Industrial Aplicable a Empresas Navieras de acuerdo a las Vigentes Normativas Nacionales e Internacionales en la Materia* (Tesis de Grado). Caracas. Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM). Maestría en Gestión de Transporte Marítimo.

Castillo, Carola; Del Pino, Nicole y Espinosa, Vita (2000). *Cultura y Clima Organizacional*. Trabajo presentado en la Escuela de Comunicación y Relaciones Públicas de DucUC, Sede Concepción.

Castro, Ramón (2001). *La Nueva Legislación Marítima Venezolana* en Revista Doctum Volumen 4, Nº 2, Dirección de Investigación y Postgrado. UMC, Caracas.

Cavedatos (2003). *Modelo de Outsourcing de PDVSA debe ser modificado*. En: *http://www.cavedatos.org.ve/novedades/detalle.php?nid=13&desde=24*

Cazes S. y Nesporova A. (2003). *Labour markets in transition: Balancing flex-*

ibility and security in Central and Eastern Europe. OIT Ginebra,

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2002). *Oportunidades y riesgos del outsourcing en la Administración Tributaria*. Conferencia Técnica: La Gerencia de la Administración Tributaria, la Evaluación del Desempeño y las Nuevas Tecnologías. Tema 3.2. Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina. París, Francia, 28 al 31 de octubre de 2002.

CEPAL. 2002. CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Equidade, Desenvolvimento e Cidadania*. Trad. Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Campus, 2002. *Globalização e Desenvolvimento*. Vigésimo Nono período de Sessões. Brasilia, Brasil. 06 a 10 de mayo de 2002.

Clark, Arthur C. "Extra-Terrestrial Relays". *Wireless World*.

Clark, M. y Mills, J. (1979) *Interpersonal attraction in exchange and communal relationships*. Journal of personality and social psychology, vol. 37(1), pp. 12-24

Código Civil de Venezuela (1982). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, julio, 26, 1982.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Editorial Siglo XXI.

Coleman, J S. 1988. Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology 95(suplemento):S95-S120.

Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) (1998). *Modelos de Evaluación de la Gestión Social*. Serie Políticas Sociales, No. 45, Santiago de Chile.

Community & Public Sector Union (CPSU) (1997). *IT outsourcing - the march of folly*. (Documento Internet). Info Tech News, febrero 1997.

Community & Public Sector Union (CPSU) (1997). *IT outsourcing - the march of folly*. (Documento Internet). Info Tech News, febrero 1997.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Ext., marzo 24, 2000.

Consultores 21 (1993). *Temas Económicos, 4to. Trimestre*. Caracas: autor.

Cope, Robert (1991). *El Plan Estratégico*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Cordeiro, J. L. (1995). *El Desafío Latinoamericano... y sus cinco grandes retos*. (1ra. ed.). Caracas: McGraw-Hill.

Cordeiro, José (1996). Rendijas hacia la Globalización. *Revista Calidad Empresarial*, No. 1, Caracas.

Corpoven (1997). Antes del Cambio. *Revista Calidad Empresarial*, No. 3, Ca-

racas.

Corpoven, S.A. (1995). *Aceptación de Tanqueros*. (Mimeo). Puerto La Cruz: Gerencia General de Refinación, Procedimientos Operacionales.

Champy, J. (2002*) X-Ingeniería en la empresa. Reinventar su negocio en la era digital*. EcoBooks. España

Chromag (2003) *El complejo mundo de la información*. Chromag sistemas En: http//:www.computrabajo.com.ve/bl-empd_chromag.htm

Dávalos, Lorenzo (1994). *Cultura y Filantropía empresarial*. Caracas: Ediciones IESA.

Davis, Keith (1993). *Comportamiento Humano en el Trabajo*. México: McGraw- Hill.

De Rus, (2001). Infraestructuras: ¿Qué podemos decir los economistas? En: *La Investigación económica en España, 1999-2000. Una Década de Cambios.* IVIE.

Deal, T.A. y Kennedy, A. (1985). *Cultura Corporativa*. México: Fondo Educativo Interamericano.

Delgado, C.E. (1990). *La influencia de la Cultura en la Conducta del Consumidor*. Informe. Caracas: USB.

Denison, Daniel (1991). *Cultura Corporativa*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Dereve, Marc (1990). *El Futuro de la Gerencia*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Dessler, G. (1979). *Organización y Administración: Enfoque Situacional*. (1ra. ed. en español). México: Prentice-Hall.

Dessler, Gary (1997). *Administración de Personal*. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.

Díaz Monclús, Luís. (Entrevista personal, octubre 27, 2004) Capitán de Navío, Gerente de Transporte, Tráfico y Salvamento Marítimo del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA), Presidente del Consejo de la Organización Marítima Internacional (OMI).

DiGiuda A., B.J. (1996). *Fundamentos para el Análisis Comparativo de Beneficio/Costo entre las Alternativas de Crear un Segundo Registro de Buques Venezolano o un Segundo Registro Andino*. (Tesis de Grado). Caracas: Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM).

Dobyns, Lloyd y Crawford-Mason, Clare (1994). *Thinking About Quality. Progress, Wisdom, and the Demming Philosofy*. New York: Times Books-Random House.

Drucker, P. (1996). *La innovación y el empresariado innovador*. Santa Fe de Bogotá: Norma.

Duck, S. (1991) *Understanding relationships*. Guilford Press, New York.

Echebarria, Koldo (2000). Reinvidicación de l reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 18. Caracas.

El-Universal (1998*)*. CANTV ganó contrato de Outsourcing. *El-Universal en línea*. En: *http//www.el-universal.com/1998/05/09212AA.shtml*. Consulta: junio 2003.

Ellner, Steve (2000). "El impacto de la privatización sobre la fuerza laboral en Venezuela: ¿Reorganización radical o ajuste moderado?". *Revista Politeia*, No. 25, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2000:1-203. pp. 37-76.

Escobar Valenzuela, Miguel (1991). Modernidad y Administración Pública. En: Colección Política y Administración. Tomo I. *Transiciones Políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Esping-Andersen, Gösta (1993). *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

Estevez, Alejandro y Blutman, Gustavo (comp.) (1999). *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad*. Centro de Investigaciones en Administración Pública, IIA, FCE-UBA.

European Parliament Development and Cooperation Committee (1998). "Notes of International Development Committee Visit to Brussels 2-3 December 1998". (Documento electrónico publicado en Internet).

Farfán, Rafael (s/f). *Comunicación y Democracia: la utopía social de J. Habermas*.

Fayol, H. (1961). *Administración Industrial y General*. (Traducción de A. Garzón del Camino). México: Herrero Hermanos Sucesores.

Fernández C., A.E. (1993). *Régimen Administrativo de la Navegación. Análisis de la Ley de Navegación e Instrumentos Vinculados*. Caracas: Ediciones Marítimas Venezolanas.

Ferrer, Luis (1990). *Guía Práctica de Desarrollo Organizacional*. México: Trillas.

Fiol, M. (1992). *La formación gerencial: una cuestión de saber ser*. En Investigación y Gerencia, Revista Venezolana de Gestión, vol. IX, No. 4, pp. 177-181. Caracas, Venezuela.

Fleury, Sonia (2002) *Reforma del Estado.* Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".

Fontaine, E. (1999). *Evaluación social de proyectos*. 12a. ed. México: Alfa Omega.

Fottler, M. (1981). “Is management really generic?”. *Academy of Management Review*. 6(1):1-12.

Franco, Rolando (s/f). *Políticas Públicas y Descentralización*.

Fundación Pere Tarrés (2000). “Democracia, participación y ONG’s”. (Ponencia publicada en Internet). 1ª Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Valencia, España, 14 y 15 de junio 2000.

Galin, Pedro (1990). *El Empleo Precario en Venezuela*. En La Flexibilización Laboral en Venezuela. ILDIS. Editorial Nueva Sociedad. Pág. (11-25)

Galin, Pedro (1991). *El empleo precario en América Latina*. En La flexibilidad Laboral en Venezuela ILDIS, 1ra. Edición. Nueva Sociedad, Pág. 11-26.

Garcés Morón, José L. (Entrevista personal, noviembre 06, 2004) Capitán de Altura, Vicepresidente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

García P., M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

García, Mertens, y Wilde (1999). *Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores, estudios de casos en México*. Documento de Internet. CEPAL, Santiago de Chile.

García, Thamara (Entrevista personal, octubre 27, 2004) Abogada Maritimista, Consultaría Legal del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Garmendia, José (1990). *Desarrollo de la organización y cultura de la empresa*. Cultura Empresarial e Innovación. Universidad Complutense de Madrid. Madrid: ESIC.

Garmier, Leonardo (2002). *Función de coordinación de planes y políticas*. Documento de Internet. CEPAL.

Gerard, Egan (2002). *El valor agregado de los empleados en las organizaciones. Lo que hay detrás de una administración positiva*. Prentice-Hall Hispanoamericana

GERENTE (1995). *Cuándo hacer Outsourcing*. Agosto, pp. 26-29.

GERENTE (2002). *Outsourcing: Rentabilidad cuestionada*. Entrevista a Carlos Carlés, Director de Arthur D. Little (ADL). Julio, pp. 62-63.

Gibbs, Christine (1994). Reinventing Government: a Mini-Forum. Introduction. *Public Administration Review*.

Giddens, A. (1999). *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

Gómez, Argelida (2002). *PDVSA se divorcia de SAIC*. En PC World, junio, En: *http://www.producto.com.ve/pdvsa/archivo.htm.* Consulta junio de 2003.

González y Bellino (1995). *Modelo de Gestión de Recursos Humanos*. Tesis de Maestría. Caracas: Universidad Metropolitana.

González, J. (1995a). *Aproximación social al sistema actual de gestión de los recursos humanos*. En V Congreso Español de Sociología. Horizontes desde la incertidumbre. Granada: Federación Española de Sociología.

González, J. (1995b). *Trabajo temporal: Un nuevo instrumento de gestión de recursos humanos*. En L. González, A. De la Torre y J. De Elena (Comps.). Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, Gestión de Recursos Humanos y Nuevas Tecnologías. Salamanca: Eudema.

González, Raúl (1997). *De la Crisis Institucional a la Crisis Cultural: Ida y Vuelta*. Cuadernos del Cendes. Año 14, Nº 34, Caracas. UCB. Pág. (127-152).

Goodsell, Charles T. (1993). Reinventing Government or Rediscover It. *Public Administration Review*, 53:85-7.

Granell y Parra (1994). *Proyecto Venezuela Competitiva*. Caracas: Ediciones IESA.

Granell, Garaway y Malpica (2000). *Exito gerencial y cultura*. Segundo reimpresión. Caracas: Ediciones IESA.

Graterol de Montes de Oca, Gleny. (Entrevista personal, julio 06, 2003) Ex Gerente de Operaciones de Telecomunicaciones de PDVSA.

Guaraway (1991). El reto de las Organizaciones. *Revista Calidad y Productividad*, No. 4, Caracas.

Guédez, Víctor (1996). *Gerencia, Cultura y Educación*. Caracas: Tropykos/CLACDEC.

Guérin, Gilles (1992). *Planificación Estratégica de los Recursos Humanos*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Guerra, Jorge (2003). *Capital Intelectual en la Empresa*. Universidad de Prag. Documento en línea. Disponible: *http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/56/56/ci.htm.* Consultado el 18 de noviembre de 2003.

Guerrero Orozco, Omar (s/f). *La Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias*.

Guiot, Jean (1992). *Diseño de la Organización*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Guislain, P. (1997). *The privatization challenge*. Banco Mundial: Washington.

Gutiérrez, Héctor (1994). *Evaluación de proyectos ante incertidumbre*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Guzmán Q., P. J. (1990). *La Autoridad Marítima*. Caracas: autor.

Hall, Richard H. (1996). *Organizaciones: Estructura y Proceso*. México: Prentice-Hall Hispanoamérica.

Harrington J. (2000). *Mejoramiento de los Procesos de la Empresa*: Caracas: McGraw Hill.

Harrison y Pratt (1994). Una Metodología para la Reingeniería de las Empresas. *Revista Calidad y Productividad*, No. 6, Caracas.

Hart, David K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat and the Public Administration. *Public Administration Review*, 44:111-20.

Helliwell, JF. (1996). *Do borders matter for social capital?: Economic growth and civic culture in US States and Canadian provinces*. NBER Working Paper 5863.

Helliwell, JF; Putnam, RD. 1995. Economic growth and social capital in Italy. *Eastern Economic Journal,* 21(3):295-307.

Hernández, O. y Richter, J. (2002). *El Trabajo sin Tutela en Venezuela*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. UCV.

Highgate, T. (1994). "Cambios dramáticos causaron caída de antiguas civilizaciones", en *El Universal*, Caracas, miércoles 6 de julio, p. I-2.

Hillier, F.S. y Lieberman, G.J. (1991). *Introducción a la Investigación de Operaciones*. (5ta. ed.). México: McGraw-Hill.

Holmes, Malcom y Shand, David (1995). Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance*, Vol. 18, No. 4.

Humanomics (1997). *Cost Effective Outsourcing Solutions*. (Documento Internet).

Iacovello, Mercedes (1999). *El juego político y las estrategias de RRHH en las organizaciones públicas*. IV Simposio Internacional de Análisis Organizacional, FCE-UBA.

Infante V., A. (1988). *Evaluación Financiera de Proyectos de Inversión*. Bogotá: Norma.

INNERHOST (2003). *INNERHOST y CANTV.Net firmaron un acuerdo exclusivo para proveer administración de hosting complejo y servicios de aplicaciones*. En: http://www.innerhost.com/es/Default.asp?main=pressreleasesshow.asp. Consulta: julio 12, 2003.

Iranzo, Consuelo (1997). Las Relaciones Laborales en la Reestructuración Productiva: el caso Sidor. *Cuadernos del Cende*s, No. 34, pp. 219-259. Caracas.

Iranzo, Consuelo y Patruyo Thanali (2001). Consecuencias de la reestructuración económica y política en el sindicalismo venezolano. *Cuadernos del Cendes*, No. 47. Caracas.

Iranzo, Consuelo y Richter, Jacqueline (1999). *La Privatización ¿Ruptura en las Relaciones Laborales?*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV. Cendes, UCV. Caracas.

Izquierda Unida (IU) (1997). *Defensa y mejora de lo público: un análisis de las políticas de privatización y exclusión social*. (Documento electrónico publicado en la Internet). Madrid: Cendoc de IU Federal.

Jacinto, Claudia (2000). Contextos y Actores Sociales en la Evaluación de los Programas de Capacitación de Jóvenes. En: *Los jóvenes y el Trabajo. La Educación frente a la Exclusión Social*. México: Universidad Iberoamericana.

Jackson, Terence (1992). *Evaluación del Desempeño*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Jaguaribe, H. (s/f). *Desarrollo Político: Sentido y Condiciones*. Capítulo 7: Elites Funcionales y Disfuncionales. pp. 86-97. Guía de estudio de la cátedra de Sociología Política de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Katz y Kahn (1995). *Psicología Social de las Organizaciones*. México: Trillas.

Keller, A. (1994). "Las actitudes de la opinión pública en Centro América con relación a la democracia", en Fundación Konrad Adenauer (1994) (comp.), *Comunicación Política*, Lima: autor. pp. 85-104.

Kerr, S. y Jermier, M. (1978). "Substitutes for leadership: their meaning and measurement". *Organizational Behavior and Human Performance*. 22:375-403.

Koka, B. R.; Prescott, J. E. (2002): "Strategic alliances as social capital: A multidimensional view", *Strategic Management Journal,* 23, pp. 795-816.

Kornbith, Miriam. (1999). *Agenda de Reformas y Crisis Sociopolítica en Venezuela: una Difícil Convinación*. Revista Politeia, Nº 22 Instituto de Estudios Políticos Caracas. UCV. Pág. (83-119).

Krishna, A; Uphoff, N. 1998. Mapping and measuring social capital: A conceptual and empirical study of collective action for conserving and developing watershed in Rajasthan, India. Cornell University, Ithaca NY.

Krygier, A. (1992). *Los retos del liderazgo ante la globalización*. En Investigación y Gerencia, Revista Venezolana de Gestión, vol. IX, No. 2, pp. 61-65. Caracas, Venezuela.

Landaeta y Amoeiro (1996). En Búsqueda de un Cambio Permanente. *Revista Calidad Empresarial*, No. 15, Caracas.

Lappe, F. M.; Du Bois, P. M. (1997): "Building social capital without looking backward", *National Civic Review, 86, pp. 119-128.*

Lazerson, M. (1995): "A new phoenix: Modern putting-out in the Modena knitwear industry", *Administrative Science Quarterly,* 40, pp. 34-59.

Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (LOEAI). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 37.596, diciembre 20, 2002.

Ley Orgánica del Trabajo (1997). Gaceta Oficial de Venezuela Extraordinaria No. 5.152, junio 19, 1997.

Linares (1996). Gestión de Recursos Humanos. *Revista Calidad Empresarial*, Caracas.

Lingstuy, Gary (Entrevista personal, enero 12, 2005). Capitán, Jefe de División de Transporte Marítimo. Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Lizardo, Jorge (Entrevista personal, octubre 26, 2004). 1er. Oficial, Coordinador Nacional de la Policía Marítima. Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Lobeto L., R. (1994). *Balance y Perspectivas de la Política Marítima Española*. Ponencia presentada por el Director General de la Marina Mercante española ante el "Seminario sobre Política Europea e Iberoamericana de Formación Marítima", celebrado del 6 al 8 de julio de 1994, en el Centro de Seguridad Marítima Integral "Jovellanos", Veranes-Gijón, España.

Looff, L.A. (1996). *IS outsourcing by public sector organizations*. 14th World Computer Congress (IFIP96). *http://www.acs.org.au/president/1996/ifip96 /i96iso.htm#RTFToC1*.

López B., Susana. (2001). *Características de la subcontratación electrónica en España: evidencias empíricas.* Facultad de C. Económicas empresariales. Universidad de Oviedo. Asturias.

Lovera V., A. (1995). *Régimen Legal de Puertos Venezolanos*. Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Marítimo.

Lowe, M y Wrigley, N. (1996): *Towards the New Retail Geography en Wrigley*, N.Y Lowe, M. (eds.): Retailing, Consumption and Capital. London, Longman.

Maddux, G.A.; Amos, R.W. y Wyskida, A.R. (1991, September). *Organizations can apply quality function deployment as strategic planning tool*. Industrial Engineering.

Maia Muñiz, Reynaldo (1992). Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o Decadencia del Estado Nación? En Mauricio Merino Huerta. (1ª. Edición). *Cambio Político y Gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Mantero, Osvaldo (1990). *Flexibilidad del Trabajo y Derecho del Trabajo*. En La Flexibilización Laboral en Venezuela. ILDIS. Editorial Nueva Sociedad. Pág. (27-63).

Maracara, Luisa (1997). *Nómina de Cantv ha disminuido 37%*. Diario El Universal. En: *http://www.el-universal.com/1997/10/30/30219cc.shtml*. Consulta julio de 2003.

Maraven (1997). En Venezuela hay una Revolución de Telecomunicaciones. *Revista TOPICOS*, Caracas.

Márquez Granado, Servio T. (Entrevista personal, noviembre 01, 2004) Capitán de Altura, Gerente de Gente de Mar del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Marten Scott, E (1996) *Case Studies in Contracting and Organization*. New York, Oxford.

Martínez, J. (1989). *Gerencia por objetivos*. (Material mimeografiado). Caracas.

Mas Sabaté, Jordi (2002). *Bases de diseño de la administración pública integrada*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

McElroy, M.W. (2001): "*Social Innovation Capital"*, Draft, Macroinnovation Associates, july, pp. 1-14.

Melinkoff, Ramón V. (1979). *El Problema Político de la Administración Pública*. (2da. ed.). Caracas. UCV.

Méndez Hernández, Juana (Entrevista personal, noviembre 02, 2004) Abogado – Esp. CMI y Dcho. Mercantil, Registrador Naval – Sede Principal Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Milano, Antonio R. (2001). *La Solidaridad en el Ámbito de la Seguridad Social del Futuro: Un Tema para la Reflexión .* COMPENDIUM. No. 7, UCLA. Pág. (61-70)

Milano, Herrera (1997). La Ciudad de los Sistemas. *Revista Calidad Empresarial*, No. 3, Caracas.

Minister for Defence Industry, Science and Personnel (1997). "Defence I.T. Support Services Tender Announced", Minister for Defence Industry, Science and Personnel, Media Release, 15 May 1997. *http://www.adfa.oz.au/DOD/mdisp/m970515.html*.

Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) / Ministerio de la Defensa (MD) (1996). *Acuerdo Latinoamericano sobre Control de Buques por el Estado Rector del Puerto: Convenio de Cooperación Interministerial*. Caracas: autor.

Mintzberg, H. (1993). *The nature of managerial work*. (4ta. ed.). New York: Harper & Row.

Miranda, M. (1994): La nueva era de las empresas de trabajo temporal. *ABC: Nuevo Trabajo*. 13 de Noviembre de 1994, (Pág. 7).

Mistretta, Claudio (1997). *Outsourcing* Sólo para Expertos. *Gerente*, No. 128, septiembre, pp. 70-73.

Mitrani, A. (1994). *Las competencias clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao: Deusto.

Moe, Ronald C. (1994). The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, 54:111-22.

Mohr, Lawrence (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation 2*. Sage Publications.

Molina, María Patricia (2003). *Delegación de Autoridad*. Documento en línea. Disponible: *www.southlink.com.ar/vap*. Consultado: 19/12/2003.

Molina, Maritza (Entrevista personal, julio 17, 2003) Ex Directora de Administración y Servicios de la Vicepresidencia de Mercadeo de CANTV.

Monsalve (1989). *La Cultura y los Ciclos Vitales de la Organización*. Caracas: Monte Avila.

Morales (1993). *La Macro Gerencia Empresarial*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Morales (1996). *El Pensamiento Empresarial*. Caracas: Legislación Económica, C.A.

Morgan, R. y Hunt, S. (1994) *the commitment-trust theory of relationship marketing*. Journal of marketing, volume 29(3), pp. 20-38.

Munda, G. (2003). *Social Multi-Criteria Evaluation (SMCE): Methodological Foundations and operational Consecuences*. Manuscrito próximo a publicarse en el European Journal of Operational Research.

Naim, Moisés (1989). *Las Empresas Venezolanas: Su Gerencia*. Caracas: Ediciones IESA.

Narayan, D.; Prichett, L. (1997): *Cents and sociability: Household income and social capital in rural Tanzania,* World Bank, Washington, D.C.

Newstrom, John (1993). *Comportamiento Humano en el Trabajo*. México: McGraw- Hill.

Njaim, H. (1994). “Partidos políticos y sociedad civil en América Latina: Ajuste de perspectivas y soluciones”. Seminario Sociedad Civil y Partidos Políticos, Quito, Ecuador, 26 y 27 de septiembre de 1994.

Nogueroles, J. M. (1988). *La competitividad: factor de éxito en un mundo cambiante*. En Investigación y Gerencia, Revista Venezolana de Gestión, Vol. VI, No. 2, pp. 91-92. Caracas, Venezuela.

Noll, R. (1983). The Political Foundations of Regulatory Policy. *Zeitschrift für*

die gesamte Straatswissenschaft, No. 139.

O'Toole, Lawrence (1984). American Public Administration and the Idea of Reform. *Administration and Society*, 16:141-66.

OCDE (1998). *L´Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals*. Barcelona: EAPC-Diputació de Barcelona.

Organización de Naciones Unidas (ONU). CEPAL (1999). *Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de caso en México*. Serie Desarrollo Productivo. Santiago de Chile.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1974). *Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar*. Con sus enmiendas. Impreso en Inglaterra por The Bath Press, Bath.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1976). *Convención Constitutiva de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite*. Con sus enmiendas. Impreso en Inglaterra por The Bath Press, Bath.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1978). *Convención Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar*. Con su enmienda de 1995. Impreso en Inglaterra por The Bath Press, Bath.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1993). *International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management -ISM- Code)*. Resolución A.741(18) adoptada el 4 de noviembre de 1993. Décimo Octava Sesión de la Asamblea. Londres.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1995). *Resolución A.787(19): Procedimientos para la Supervisión por el Estado Rector del Puerto*. Londres: autor.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1995a). *Enmiendas al Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar, 1978*. (Texto aprobado durante la Conferencia Diplomática celebrada en Londres del 26 de junio al 07 de julio de 1995 y entrará en vigor a partir del 01 de febrero de 1997). Londres: autor.

Organización Marítima Internacional (OMI) (1995b). *Nuevo Código Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar, 1995*. Texto aprobado durante la Conferencia Diplomática celebrada en Londres del 26 de junio al 07 de julio de 1995 y entrará en vigor a partir del 01 de febrero de 1997. Londres: autor.

Organización Marítima Internacional (OMI) (Varios Años). *Resoluciones de la Organización Marítima Internacional relativas al SMSSM*. Impreso en Inglaterra por The Bath Press, Bath.

Orsolani, Pablo (2002). *Outsourcing de tecnología de información*. Presidente de INTESA. (Conferencia grabada en casete No. 0408-C V-2). Caracas: IESA.

Ortiz Alvarez, Luis A. (1995). *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Ortiz R., J.A. (1998). *Influencia de la Cultura Organizacional de la Administración Marítima sobre la Efectividad del Control por el Estado Rector del Puerto en Venezuela*. (Memoria de Grado). Caracas: Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante (EESMM).

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *Reinventando o Governo. Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasilia: MH Comunicação.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *Reinventando o Governo. Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasilia: MH Comunicação.

Ossorio, Manuel (1981). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.* Editorial Heliasta, SRL. Buenos Aires.

Ouchi, W. (1981). *Teoría Z*. México: Addison-Wesley.

Ozaki, Muneto (2000). *Negociar la Flexibilidad*. Director de la publicación. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra.

Pack, H Y Westphal, L. (1986). "Industrial Strategy and Technological Change". *Journal of Development Economies*.

Paéz, T. (1993). Calidad y Productividad en el Sistema Educativo. *Revista Calidad y Productividad*, Caracas.

Páez, T., Gómez, L. y Raydan, E. (1992). *Nueva Gerencia de Recursos Humanos*. (2da. ed.). Caracas: FIM Productividad.

Palomo Miguel. (2003) *La evaluación de activos intangibles*. Publicación de ingenierías, octubre-diciembre, vol. VI, nº 21, México.

Peiró, J.M. y Prieto, F. (1996). *Tratado de Psicología del Trabajo*. Vols. I y II. Editorial Síntesis. Madrid:

Persico, J. (1988). "Process evaluation: a new paradigm for managing organizational performance". En: McLean, G.N.; Damme, S.R.; Swanson, R.A. (editores) (1990): *Performance Appraisal: Perspectives on a Quality Management Approach*. Alexandria, VA: American Society for Training and Development.

Picón, Gilberto (1994). *El Proceso de Convertirse en Universidad*. Caracas: FEDUPEL.

Pirela, Arnoldo. (1996). *Cultura Empresarial en Venezuela*. Caracas: Fundación Polar-CENDES.

Placer, David (2001). "*En telecomunicaciones no hay cabida para las pequeñas*". Semanario de Informática y Telecomunicaciones, Código libre Nº 13.

Porter, M. (1990). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. Nueva York: Free Press.

Portes, A. y Landolt, P. (1996). "The downside of social capital", *The American Prospect*, Nº 26, pp. 18 – 21.

Prats C., J. (1989). Racionalidad legal y racionalidad gerencial en las administraciones públicas españolas. *Investigación y Gerencia*, 6(1), pp. 15-27.

Prats, J. (2000). Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una Correlación Problemática. *Quórum*, No. 1.

Prefectura Naval Argentina (1998). *Funciones, Actividades, Organización*. (Documento Internet).

Prior, J. y Ashford, R. (1997). *Outsourcing: A Strategy for the Nineties*. (Documento Internet). The Newland Group.

Producto (2003). *La gota que derramó el cambio: del outsourcing a los socios tecnológicos*. En: *http://www.producto.com.ve/167/outsourcing/htm1*. Consulta: junio 2003.

Public Services Privatization Research Unit (PSPRU) (1996). *The privatization network -- the multinationals bid for public services*.

Putnam, R. (2000). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Traduzido por Luiz Alberto Monjardim, 2.Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Quinn Patton, Michael (1978). *Utilization-Focused. Evaluation.* Sage Publications.

Rainey, H.; Backoff, W. y Levine, C. (1976). "Comparing public and private organizations". *Public Administration Review*. 36:233-44.

Ramió Matas, Carles (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*, No. 21.

Ramnarayan, S. y Pandey, I.M. (eds.) (1997). *Strategic management of public enterprises in developing countries*. Nueva Delhi: Vikas.

Ravallion, Martin (1999). *The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms. Speedy Analyst's*.

Red Operativa de Cooperación Regional entre Autoridades Marítimas de Sudamérica, Cuba, México y Panamá (ROCRAM) (1998). *Resolución ROCRAM No. 1/IX: Recomendación de la ROCRAM sobre Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Marítimas*. IX

Reunión sobre Cooperación Marítima Regional entre Países Sudamericanos, Cuba, México y Panamá, celebrada en Cartagena, Colombia, del 25 al 27 de noviembre de 1998.

República Bolivaria de Venezuela. Ley que autoriza al Presidente para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan. *Gaceta Oficial*, No. 37.076, noviembre 13, 2000.

República Bolivariana de Venezuela. Decreto con Fuerza de Ley General de Marinas y Actividades Conexas. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 37.321, noviembre 9, 2001.

República Bolivariana de Venezuela. Decreto con Fuerza de Ley General de Puertos. *Gaceta Oficial de la República de Bolivariana de Venezuela*, No. 37.331, noviembre 23, 2001.

República Bolivariana de Venezuela. Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 37.330, noviembre 22, 2001.

República Bolivariana de Venezuela. Ley del Estatuto de la Función pública. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 37.522, septiembre 06, 2002.

República Bolivariana de Venezuela. Ley General de Marinas y Actividades Conexas. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, No. 37.570, noviembre 14, 2002.

República de Venezuela. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Navegación. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, No. 5.263 Extraordinario, septiembre 17, 1998.

Ricca, S. (1992) *La actitud del Estado ante el trabajo precario*. En G. y J. Rodgers (Compilador). El Trabajo precario en la regulación del mercado laboral. (Págs. 497-507). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ricci C., A.P. (1996). *Rol de los Diferentes Agentes que Conforman el Sistema Marítimo Nacional en Relación con las estipulaciones del Código Internacional de Gestión de la Seguridad (ISM - Code)*. Trabajo de grado presentado ante la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante como requisito parcial para optar al título de Especialista en Transporte Marítimo. Tutor: Ing. Randy Piñero. Caracas: EESMM.

Robbins, Stephen (1991). *Comportamiento Organizacional*. México: Prentice-Hall.

Rocram (1998). *Resolución 1/IX. Recomendación sobre principios generales de planificación estratégica de los recursos humanos en las Administraciones Marítimas.* Cartagena de Indias, Colombia.

Rodríguez M., L. (1986). Política, poder y cultura organizacional en entidades

públicas. Investigación de un caso a través de la técnica de observación participante. *Investigación y Gerencia*, 3(1), pp. 5-17.

Rodríguez-Piñero, M. (1992). *Cesión de trabajadores y empresas de trabajo Temporal*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Romero, Carlos A. (2003). *El factor trabajo como tema en la agenda global.* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. UCV.

Rosales, Linares (1996). *Estrategias gerenciales para la pequeña y mediana empresa*. Caracas: Ediciones IESA.

Rosenbloom, David (1971). *Federal Service and the Constitution*. Ithaca: Cornell University Press.

Rothery, B. y Robertson, I. (1997). *"Outsourcing": La Subcontratación*. México: Limusa.

Salazar, José M (1988). *Psicología Social*. México: Editorial Trillas.

Sánchez F., María del Cielo (2001). *Seguridad*. Guía para el estudio de la asignatura "Convenios Internacionales" de la Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe. Venezuela.

Sánchez, Arias (1995). Reingeniería del Pensamiento. *Revista Calidad y Productividad*, No. 10, Caracas.

Sánchez, B. (1985). *Métodos de investigación*. Caracas: Eneva.

Sánchez, Francisco (2000) *Programas de Auditoria*. Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S.A. 11va. Edición. México.

Sánchez, J.E. (s/f). "Barcelona: transformaciones en los sistemas productivos y expansión metropolitana". (Documento Internet).

Sánchez, M. y Vargas, O. (1997). *Enmiendas del 2000 al Código Internacional de Gestión de la Seguridad*. Revista DOCTUM Vol. 5, Nº 1 Caracas. UMC. Pág. (33-60)

Sandoval Boujón, Arturo (Entrevista personal, noviembre 02, 2004). Capitán de Altura, Gerente General de Operaciones del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEA).

Sanín, Héctor. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación)*. Documento de Internet CEPAL

Sapag José. (2000). *Evaluación de Proyectos, Guía de Ejercicios, Problemas y Soluciones*. 2da. Edición Santiago: McGraw-Hill.

Sartori, G. (s/f). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Capítulos 1 y 2: El partido como parte y como un todo. pp. 19-80. Guía de estudio de la cátedra de Sociología Política de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Schein, Edgar (1988). *La Cultura Empresarial y Liderazgo*. Barcelona, España: Plaza & Janes.

Schein, Edgar (1991). *Psicología de la Organización*. México: Prentice-Hall.

Schroeder, R. (1992). *Administración de Operaciones*. (3a. ed.). México: McGraw-Hill Interamericana.

Schultze, Rainier Olaf (1991). El Federalismo en los Países Industrializados: Una Perpectiva Comparada. En: Nolhen, D. (Ed.). *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Madrid: Síntesis y Nueva Sociedad.

Schulz, W. (1994). *¿Elecciones de protesta o fin del bipartidismo?* (Mimeo). Caracas.

Senge, Piter (1992). *La Quinta Disciplina*. Barcelona, España: Granica.

Serna, Humberto (1992). *La Gestión Empresarial*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Serrano C. y Raczynski D. (2002). *La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile.* Trabajo realizado por Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile.

Sherman y Bonhlander (1994). *Administración de Recursos Humanos*. México: Iberoamericana.

Siliceo, Alfonso (1995). *Capacitación y Desarrollo de Personal*. México: Limusa.

Silva B., W. (1991). *El transporte marítimo en la Venezuela actual*. Caracas (MTC, Dirección de Transporte Acuático): material mimeografiado.

Silva S., R.A. (1995). *Relación entre la Política de Subsidios al Sector de Marina Mercante y el Desarrollo de la Flota Mercante Nacional de los Estados Unidos, Venezuela y la Unión Europea durante el Período 1973-1994*. (Tesis de Grado). Caracas: EESMM.

Simón, H. A. (1979). Prólogo a la obra de Dessler, G. (1979), *Organización y Administración, Enfoque Situacional*. (1ra. ed. en español). México: Prentice-Hall.

Sirken, I.A. (1980). *Análisis de Costo-Beneficio: Técnicas, Usos y Limitaciones*. Banco Mundial: SCN-201.

Skolnikoff, Eugene B. (1977). *Science, Technology and the International System. Science, Technology and Society. A cross-Disciplinary Perspective.* Editado por Ina Spiegel-Rôsing y Derek de Solla Price. SAGE Publications, London and beverly Hills.

Skyte. Peter (2000). *FIET La subcontratación de servicios de TI.* MSF Information Technology Professionals Association. London.

Smith (1996). En Venezuela hay una Revolución de Telecomunicaciones. *Revista Calidad Empresarial*, No. 17, Caracas.

Smits, H. (1993). Seguridad en la Navegación, la Necesidad de un Enfoque Integrado. (Ponencia). *I Seminario de Seguridad en los Canales de Navegación*. Caracas: Instituto Nacional de Canalizaciones (INC).

Soberanía (2003). *Tercerización_portada.* En: *http://www.soberania.info /tercearización_portada.htm*. Consulta: junio 2003.

Solomon, E. (1986). "Private and public sector managers: an empirical investigation of job characteristics and organizational climate". *Journal of Applied Psychology*. 71:247-59.

Stacey (1992). *Gerencia Dinámica*. Santa Fe de Bogotá: Legis .

Standop, E. (1976). *Cómo preparar monografías e informes*. Editorial Kapelusz S.A. Buenos Aires.

Stewart, Jim (1992). *Gerencia para el Cambio*. Santa Fe de Bogotá: Legis.

Stillman, Richard J. II (1991). *Preface to Public Administration*. New York: St. Martin Press.

Stogdill, M. (1963). *Manual for the Leader Behavior Description Questionnaire, Form XII*. Columbus: Ohio State University.

Sulbrandt, Jose (1993). La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales. En: Kliksberg, Bernardo*, Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas*; México: PNDU/CLAD/FCE.

Tamayo y Tamayo, Mario (1998). *El Proceso de Investigación Científica*. Limusa / Noriega. Editores México.

Terry, Larry D. (1993). Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Enterpreneurship with Democracy. *Public Administration Review*, 53:393-5.

The Outsourcing Institute (1995). *Outsourcing Purchasing Dynamics, Expectations and Outcomes*. New York: autor.

The Outsourcing Institute (1996a). *Outsourcing: How Industry Leaders Are Reshaping the American Corporation*. (Documento Internet). New York: autor.

The Outsourcing Institute (1996b). *The Top Ten Reasons Companies Outsource*. (Documento Internet). New York: autor.

Tovar, Nuñez (1990). Calidad Total y Cultura Organizacional. *Revista, Calidad y Productividad*, No. 7, Caracas.

Trejo, María E. (2001). *El Solidarismo en Costa Rica: eje de una estrategia antisindical*. Cuadernos del Cendes año 18, Nº 47, Caracas. UCV. Pág. (161-179).

U.S. Coast Guard Marine Safety Office St. Louis (1997). *1996 Annual Report*. Missouri: autor.

Ulrich, D. y Lake, D. (1990). *Organizarse mejor para competir con ventaja*. Javier Vergara Editor, colección Business Class, Buenos Aires.

UNISYS (2003). *Contrato de Outsourcing*. En: *http://www.unisys.com/ve/noticias/caccantv.html*. Consulta julio 2003.

Universidad Central de Venezuela (UCV) (s/f). *Dirección*. (Material mimeografiado). Caracas: autor.

Universidad Nacional Abierta (UNA) (1985). *Teoría de la Organización*. Tomo II. Caracas: UNA, Administración y Contaduría.

Urrea G., Fernando (1999). *Globalización, subcontratación y desregulación laboral*. En Globalización, apertura económica y relaciones industriales en América Latina. Kongo, L. y López, C. (compiladoras) Utopía ediciones Bogota.

Vacchino, J.M. (1992). "La dimensión institucional en la integración latinoamericana"*. Revista Integración Latinoamericana*, No. 185. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994). *Monitoring and evaluating social programs in developing countries*. Economic Development Institute of The World Bank.

Valero Edgar (1999). *Subcontratación, reestructuración empresarial y efectos laborales en la industria*. En Globalización, apertura económica y relaciones industriales en América Latina. Kongo, L. y López, C. (compiladoras) Utopía Ediciones, Bogota.

Vallespin, Fernando (2000). *El Futuro de la Política*. Grupo Santillana de Ediciones, S.A. Madrid.

Van der Dijs, Miguel (1999). *Transformaciones posibles del Estado venezolano*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Departamento de Publicaciones.

Vedung, Evert (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Ventocilla, Eleodoro (1996). *La Cultura de la Agregación de Valor*. Primer Congreso de Recursos Humanos USR, Caracas.

Vergara (1989). *La Cultura Organizacional en una Institución de Educación Superior*. Tesis Doctoral. Caracas: USB.

Vergara, I. (1993, septiembre). La Organización Marítima Internacional y la Planificación del Entrenamiento para la Protección del Medio Marino. (Ponencia). *Congreso Iberoamericano de Educación Náutica*, Veracruz, México: Organización Marítima Internacional (OMI).

Verlezza, Virgilio (Entrevista personal, julio 10, 2003). Ex Supervisor Dpto. Administración y Control Operacional, Operaciones, Suministro y Lo-

gística- RSyC, PDVSA.

Viega, Maria (2003). *Análisis de un Contrato Complejo: El Outsourcing*. Material mimeografiado de la Ponencia presentada al II Congreso Mundial de Derecho Informático. España. Septiembre 2002.

Villalba, Juan (1996). *El arte de la Guerra Competitiva*. Caracas: Ediciones IESA.

Villameriel J., Ignacio (2003). *Glosario de Terminos Socio-económicos*. Material mimeografiado. Centro de Cooperación y desarrollo Territorial (Cecodet). Universidad de Oviedo, España.

Villarroel R., F. (1994). *Temas de Derecho Marítimo*. Caracas: Paredes Editores.

Vizzio, Miguel A., (2000). *Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe*. Documento de Internet. CEPAL.

Wait, Suzanne (2004). *Benchmarking*: *a policy analysis*. Published by The Nuffield Trust. London.

Weiss, C.H. (1991). *Investigación evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. (2da. ed. en español). México: Trillas.

Wellstein, Linda (2003). *Derecho de las Telecomunicaciones y Tecnología*. En: *http//www.waklaw.com/html/partners/wellsteinspa_in_table.htm*. Consulta junio de 2003.

Weston, J.F. y Copeland, Th.E. (1988). *Finanzas en Administración*. Vol. 1. (3ra. ed. en español). México: McGraw-Hill.

Wiesner, Eduardo (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Serie Gestión Pública, No. 4, ILPES.

Wilson, Wodroow (1887/1941). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 56:481-506.

Zairi, M. (1993). *Administración de la calidad total para ingenieros*. (1ra. ed. en español). México: Panorama.

Zapata G., R. (1997). *Valores del Venezolano*. Caracas: Conciencia 21.

Zumbado, C. (2001) Desarrollo y capital social: Redescubriendo la riqueza de las naciones. *RevistaInstituciones y Desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Edición Especial n.8/9, mayo 2001, Catalunya/ES. Disponible en *www.iigov.org/revista/re01/nota0101.htm*, consulta: 03/09/04.

ANEXO A

MATRIZ DE LAS ADMINISTRACIONES MARITIMAS

ANEXO B

GUIA DE ENTREVISTA AL PERSONAL DEL INEA

ANEXO C

PRESUPUESTO DE GASTOS DE INVERSION Y FUNCIONAMIENTO

Presupuesto de Gastos de Personal
(Bolívares)

CATEGORIA	UNITARIO ANUAL	CANT.	TOTAL ANUAL
TOTAL GASTOS DE PERSONAL			**7.118.592.000**
SUBTOTAL MANO DE OBRA DIRECTA			**5.475.840.000**
Estación A3	1.192.320.000,00	1	1.192.320.000
Estaciones A2	176.640.000,00	6	1.059.840.000
Estaciones A1	176.640.000,00	16	2.826.240.000
Estación de Entrenamiento	397.440.000,00	1	397.440.000
SUBTOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA			**1.642.752.000**
Estación A3	357.696.000,00	1	357.696.000
Estaciones A2	52.992.000,00	6	317.952.000
Estaciones A1	52.992.000,00	16	847.872.000
Estación de Entrenamiento	119.232.000,00	1	119.232.000

Presupuesto de Gastos de Inversión
(Bolívares)

CATEGORIA	COSTO UNITARIO	CANT.	TOTAL
TOTAL GASTOS DE INVERSION			**11.413.566.546**
SUBTOTAL ACTIVOS FIJOS			**10.332.969.587**
Infraestructura e Instalaciones			**2.985.000.000**
Estación A3	175.000.000	1	175.000.000
Estaciones A2	150.000.000	6	900.000.000
Estaciones A1	110.000.000	16	1.760.000.000
Estación de Entrenamiento	150.000.000	1	150.000.000
Equipos			**7.127.969.587**
Estación A3	782.842.953	1	782.842.953
Estaciones A2	540.595.189	6	3.243.571.135
Estaciones A1	178.612.844	16	2.857.805.499
Estación de Entrenamiento	243.750.000	1	243.750.000
Mobiliario			**220.000.000**
Estación A3	12.000.000	1	12.000.000
Estaciones A2	12.000.000	6	72.000.000
Estaciones A1	8.000.000	16	128.000.000
Estación de Entrenamiento	8.000.000	1	8.000.000
SUBTOTAL ACTIVOS INTANGIBLES			**43.000.000**
Estación A3	1.750.000	1	1.750.000
Estaciones A2	1.750.000	6	10.500.000
Estaciones A1	1.750.000	16	28.000.000
Estación de Entrenamiento	2.750.000	1	2.750.000
IMPREVISTOS			**1.037.596.959**

Resumen del Presupuesto de Gastos de Inversión
(Bolívares)

CATEGORIA	COSTO UNITARIO	CAPAC. / CANT.	TOTAL
TOTAL GASTOS DE INVERSION			**11.413.566.546**
SUBTOTAL ACTIVOS FIJOS			**10.332.969.587**
Infraestructura e Instalaciones			2.985.000.000
Equipos			7.127.969.587
Mobiliario			220.000.000
SUBTOTAL ACTIVOS INTANGIBLES			**43.000.000**
IMPREVISTOS			**1.037.596.959**

Presupuesto de Gastos de Funcionamiento
(Bolívares)

CATEGORIA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**10.613.705.249**	**10.817.788.541**	**11.021.871.832**	**11.225.955.123**	**11.657.363.745**
SUBTOTAL MANO DE OBRA	**7.118.592.000**	**7.118.592.000**	**7.118.592.000**	**7.118.592.000**	**7.118.592.000**
Mano de Obra Directa	5.475.840.000	5.475.840.000	5.475.840.000	5.475.840.000	5.475.840.000
Mano de Obra Indirecta	1.642.752.000	1.642.752.000	1.642.752.000	1.642.752.000	1.642.752.000
SUBTOTAL MANTENIMIENTO	**206.659.392**	**413.318.783**	**619.978.175**	**826.637.567**	**1.239.956.350**
Infraestructura e Instalaciones	59.700.000	119.400.000	179.100.000	238.800.000	358.200.000
Equipos	142.559.392	285.118.783	427.678.175	570.237.567	855.356.350
Mobiliario	4.400.000	8.800.000	13.200.000	17.600.000	26.400.000
SUBTOTAL DEPRECIACIONES	**880.380.292**	**880.380.292**	**880.380.292**	**880.380.292**	**880.380.292**
Infraestructura e Instalaciones	149.250.000	149.250.000	149.250.000	149.250.000	149.250.000
Equipos	712.796.959	712.796.959	712.796.959	712.796.959	712.796.959
Mobiliario	18.333.333	18.333.333	18.333.333	18.333.333	18.333.333
SUBTOTAL INSUMOS OPERACIONALES	**57.600.000**	**57.600.000**	**57.600.000**	**57.600.000**	**57.600.000**
Insumos de oficina	57.600.000	57.600.000	57.600.000	57.600.000	57.600.000
SUBTOTAL SERVICIOS	**1.385.591.270**	**1.364.462.143**	**1.343.333.016**	**1.322.203.889**	**1.301.074.762**
Servicios Básicos	**633.600.000**	**633.600.000**	**633.600.000**	**633.600.000**	**633.600.000**
Consumo Telefónico	288.000.000	288.000.000	288.000.000	288.000.000	288.000.000
Consumo Eléctrico	345.600.000	345.600.000	345.600.000	345.600.000	345.600.000
Otros Servicios	**751.991.270**	**730.862.143**	**709.733.016**	**688.603.889**	**667.474.762**
Servicios de telecomunicaciones	384.000.000	384.000.000	384.000.000	384.000.000	384.000.000
Suscripciones	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000	120.000.000
Seguros	247.991.270	226.862.143	205.733.016	184.603.889	163.474.762
IMPREVISTOS	**964.882.295**	**983.435.322**	**1.001.988.348**	**1.020.541.375**	**1.059.760.340**

Resumen del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento
(Bolívares)

CATEGORIA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**10.613.705.249**	**10.817.788.541**	**11.021.871.832**	**11.225.955.123**	**11.657.363.745**
SUBTOTAL MANO DE OBRA	7.118.592.000	7.118.592.000	7.118.592.000	7.118.592.000	7.118.592.000
SUBTOTAL MANTENIMIENTO	206.659.392	413.318.783	619.978.175	826.637.567	1.239.956.350
SUBTOTAL DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	880.380.292	880.380.292	880.380.292	880.380.292	880.380.292
SUBTOTAL INSUMOS OPERACIONALES	57.600.000	57.600.000	57.600.000	57.600.000	57.600.000
SUBTOTAL SERVICIOS	1.385.591.270	1.364.462.143	1.343.333.016	1.322.203.889	1.301.074.762
IMPREVISTOS	964.882.295	983.435.322	1.001.988.348	1.020.541.375	1.059.760.340

Presupuesto de Capital de Trabajo para el Primer Año de Operaciones
(Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL
TOTAL CAPITAL DE TRABAJO	**9.733.324.957**
Mano de Obra	7.118.592.000
Mantenimiento	206.659.392
Insumos operacionales	57.600.000
Servicios	1.385.591.270
Imprevistos	964.882.295

Presupuesto de Costos Totales de Operación
(Bolívares)

CATEGORIA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
COSTOS TOTALES DE OPERACION	**10.613.705.249**	**10.817.788.541**	**11.021.871.832**	**11.225.955.123**	**11.657.363.745**
SUBTOTAL COSTOS FIJOS	**2.729.791.684**	**2.936.451.076**	**3.143.110.467**	**3.349.769.859**	**3.763.088.643**
Mano de Obra Indirecta	1.642.752.000	1.642.752.000	1.642.752.000	1.642.752.000	1.642.752.000
Mantenimiento	206.659.392	413.318.783	619.978.175	826.637.567	1.239.956.350
Depreciaciones y Amortizaciones	880.380.292	880.380.292	880.380.292	880.380.292	880.380.292
SUBTOTAL COSTOS VARIABLES	**7.883.913.565**	**7.881.337.465**	**7.878.761.364**	**7.876.185.264**	**7.894.275.103**
Mano de Obra Directa	5.475.840.000	5.475.840.000	5.475.840.000	5.475.840.000	5.475.840.000
Insumos Operacionales	57.600.000	57.600.000	57.600.000	57.600.000	57.600.000
Servicios	1.385.591.270	1.364.462.143	1.343.333.016	1.322.203.889	1.301.074.762
Imprevistos	964.882.295	983.435.322	1.001.988.348	1.020.541.375	1.059.760.340

DETALLE DE COSTOS

Presupuesto de Gastos de Inversión Estaciones A3 (Bolívares)

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
1	VHF 1000 DSC SKANTI, Clase A. Homologado. 51.008 Incluye transceptor VHF/DSC y unidad de control 12VDC, soporte multipropósito, 5m. Cable de alimentación (2x2,5+1x0,5), microteléfono y soporte, manual de instalación y operación en español.	02	4.269.792,80	8.539.585,60
2	Unidad de control adicional CU 1000 DSC	02	2.838.704,40	5.677.408,80
3	Soporte para montaje empotrado	02	140.762,40	281.524,00
4	Fuente de alimentación PR 2406 110/220V a 24VDC – 7ª	02	706.158,04	1.412.316,08
5	Alta voz externo	02	218.181,72	436.363,44
6	Antena	02	568.510,00	1.137.020,00
7	VHF Tranceiber interfase	02	1.743.107,72	3.486.215,44
8	VHF 756 DSC SKANTI, Clase A. Homologado. 51.008 Incluye transceptor VHF y unidad de control 12VDC, soporte multipropósito, 5m. Cable de alimentación (2x2,5+1x0,5), microteléfono + antena	02	2.282.696,92	4.565.393.84
9	VHF/DSC MODEM. Com PCs, impresora, UPS (Workstation)	01	4.105.570,00	4.105.570,00
10	Receptor (RX) DSC	06	1.508.503,72	9.051.022,32
11	Tranceptor (Tx,Rx) 2174,5 Khz	02	1.665.688,40	3.331.376.80
12	Receptor JRC JAX-9ª de faxes meteorológicos. Nº Hom. 26.0022. Incluye receptor facsimil JAX-9ª, conector BCN 3CV-P2, cable de señal externa. 6ZCTS01150, tapa protectora, cable de alimentación 6ZCTS01148. Ancho de papel 256mm, 10 canales preprogramables. Sintonía automática de la mejor señal. 10-42V.	01	8.037.533,04	8.037.533,04
13	Accesorios FACSIMIL JAX-9. 6ZPTS00108 Rollo de papel térmico	01	42.228,72	42.228,72
14	Accesorios FACSIMIL JAX-9ª NAW-60 Antena de látigo de 6mts.	01	1.278.591,80	1.278.591,80
15	Receptor NAVTEX JRC NCR-330 (incluye antena). Nº Homolog. 25.014 Incluye receptor NAVTEX NRC-330, antena activa NAW-	01	3.875.658,08	3.875.658,08

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
	330, soporte de montaje MPTG02024A, papel térmico de impresión 7ZPJD0044, piezas de respeto 6ZXAF00021, Antena activa y manual de manejo en castellano			
16	Accesorios NAVTEX NCR-330 7ZPJD0044 Rollo de papel térmico FH65BU-2 (precio por rollo)	100	28.152,48	2.815.248,00
17	JRC comunicaciones BLU VHF/MF TRP 1500 GMDSS configuración A3 – 500W – 24V (TRP 1500S D6T- 6 canales) – para conf. St-C + TELEX Incluye unidad de control TCU 1000 – 80450190, unidad sintonización automática ATU 9500- 80455590, transceptor TU 1500 – 91455091 D6T con 6 canales DSC incorporados, manual usuario en inglés y castellano	02	38.357.754,00	76.715.508,00
18	Opciones TRP 1500 OKI-printer Impresora OKI ML280/24V TELEX	02	1.243.401,20	2.486.802,40
19	Opciones TRP 1500 85464110 Teclado pequeño PS2 – KB4641E (negro)TELEX	02	492.668,40	985.336,80
20	Opciones TRP 1500 53964 Etiqueta de función TELEX	02	93.841,60	187.683,20
21	Opciones TRP 1500 7344590 Soporte angulado TCU 1000	02	197.067,36	394.134,72
22	Opciones TRP 1500 KUM-903 Antena transmisora CELWAVE KUM-903 (máx. 1200W). Montaje en base tierra	02	1.039.295,72	2.078.591,44
23	Unidad de telemando y control remoto	02	225.500,00	451.000,00
24	Unidad de Acoplador de antenas	01	153.000,00	153.000,00
25	Sistema receptor de (*Automatic Identification System*) AIS JRC JHS-182. base tierra Nº Homolog. 56.0013 Incluye traspondedor AIS JHS-182 ubicado en la unidad de antena, caja de conexiones, controlador, juego de piezas de respeto y accesorios y manual usuario. Sistema UAIS clase A para cumpliendo requerimientos IMO. Alimentación 24V.	01	19.237.528,00	19.237.528,00
26	Accesorios JHS-182 NCT-27 NSK (conversor señales sincro-paso a paso a señal NMEA) POR	01	2.041.054,80	2.041.054,80
27	DET. Interfaces ECDIS	01	2.017.594,40	2.017.594,40
28	Scansat IRIDIUM 7701 MKII. Nº Homolog. 66.007 Incluye microteléfono de control con soporte y 3m de cable 80415591, antena 80411090, transceptor con 1,5m de cable de alimentación, 3m de cable de data, cable de comunicación a PC y manual usuario en inglés. Nueva versión software MKII.	01	7.026.389,80	7.026.389,80
29	Opciones Scansat IRIDIUM 7701 MKII 80415591 Microteléfono adicional con soporte (incluye 3m. Cable	01	1.665.688,40	1.665.688,40
30	8419610 Caja de conexiones	02	403.518,88	807.037,76

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
31	80415590 Antena	01	921.993,72	921.993,72
32	736211 Soporte angulado para antena	01	84.457,44	84.457,44
33	736212 Soporte en base tubo para antena	01	103.225,76	103.225,76
34	E62.415 Cable coaxial RG214U – max. 10 metros aprox. (precio por metro)	01	32.844,56	32.844,56
35	77518 Cable coaxial Sucofeed 1/2" HF. Max. 19 mts. (precio por metro)	01	107.917,84	107.917,84
36	77519 Cable coaxial Sucofeed 1/2" HF. Max. 30 mts. (precio por metro)	01	93.841,60	93.841,60
37	77520 Cable coaxial Sucofeed 7/8" HF. Max. 50 mts. (precio por metro)	01	152.492,60	152.492,60
38	80119491 Fuente de alimentación 220V AC/24V DC – 6ª	01	1.642.814,96	1.642.814,96
39	Scansat CT – Inmarsat C – GMDSS con GPS incorporado. Nº Homolog. 81.0020 Incluye transceptor con software de control y mensajes 10-32V TT 3020C, antena con capacidad de mensajes de 32kBytes y 5 metros de cable TT 3005M, cable de alimentación, cable de datos 9 Pol D-sub macho/hembra, juego de accesorios, soporte de montaje y manual de usuario en castellano.	01	11.307.912,80	11.307.912,80
40	Opciones Scansat CT omité ias para que cumpla GMDSS 55480 Terminal receptor de mensajes compacto con procesador 386SX a 40 MHz, 4 MB RAM con display color TFT de 10,4 pulgadas. Incluye soporte	01	7.221.111,12	7.221.111,12
41	85464110 Teclado de dimensiones reducida	01	450.439,00	450.439,00
42	OKI-printer Impresora en paralelo OKI ML280/24V	01	1.360.703,20	1.360.703,20
43	80465591 Fuente de alimentación intercambiable 115/220V – 24DC – 15ª	01	1.996.480,04	1.996.480,04
44	Sistema de Identificación Automática base tierra SKANTI UAIS 2110. Nº Homolog. 56.0004 Incluye transceptor UAIS 2100 24V DC, unidad de control KDU 2100, antena GPS para UAIS con soporte y conector FME y manual usuario. Sistema UAIS clase A cumpliendo requisitos IMO ITU R.M 1371-1, IEC 61993-2, Resolución IMO MSC 74 (69) anexo 3. Certificado WHEEL MARK.	01	17.595.300,00	17.595.300,00
45	80190000900 Antena GPS para UAIS con soporte y conector FME	01	300.293,12	300.293,12
46	CX3 5/8 Antena VHF CELWAVE mod. CX-3 5/8 con N-275F	01	269.794,60	269.794,60
47	DC – 6ª	01	699.119,92	699.119,92
48	POR DET. Conexión a giroscópica	01	828.152,12	828.152,12
49	80119491 Fuente de alimentación 220V AC/24V	01	1.058.064,04	1.058.064,04

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
50	Nera Mini-M – WorldPhone Marine. Nº Homolog. 89.0002 *Dimensiones antena: Diámetro: 28cms. Alto: 26cms. Peso: 3,8Kgs.* Incluye Equipo sobre Cubierta ADE (antena) QUFF911904, microteléfono QUFC911925, sujeción microteléfono QSXK911996, cable de antena 12mts. Con conectores, (N y QLA) RG223 QRPM9110841200, cable alimentación QUFC011032, cable alimentación-batería 2mts. QRPM911080-2000, cable alimentación coaxial microteléfono 15cms. QRPM911079- 0150, brida instalación de antena SXAR920211, kit montaje QSXK911965 y manual usuario en castellano.	01	12.560.878,00	12.560.878,00
51	QUFF911904-1 Antena Nera Mini-M – *WorldPhone*	01	7.999.996,40	7.999.996,40
52	**Tron DEC** Incluye adaptador AC y cargador 220V tipo Euro ref. 98179. Trabaja en 406.025MHz. Cumple con el Maritime Safety omité MSC/Circ. 1040 sobre el mantenimiento de radiobalizas satelitarias en tierra (en vigor desde 1.JUL.02).	01	4.232.256,16	4.232.256,16
53	Equipo de interconexión para teléfono, telex, y fax, los cuales estarán conectados a través de interfaz entre los sistemas de radio y líneas públicas telefónicas.	01	830.498,16	830.498,16
54	Sistemas Radiantes para DSC y fonia (banda ancha de polarización vertical, tipo bicónica o biprismática)	02	4.197.065,56	8.394.131,12
53	Consola para adaptar equipos estaciones terrenas madera para 3 operadores	01	6.789.439,76	6.789.439,76
54	Router de servicios múltiples para sistema de llamadas libres de pago (Toll free call system)	01	2.944.280,20	2.944.280,20
55	Moto generador de emergencia, para funcionar automáticamente al recibir una falta de energía eléctrica, con su respectiva caseta de resguardo	01	18.009.090,00	18.009.090,00
56	Computador Compaq *notebooks* Pentium IV, 3.0 GHZ, 512MB, DD40GB, DVD-CRW, pantalla 15" TFT	01	4.300.000,00	4.300.000,00
57	Impresora, Fotocopiadora, Scanner EPSOM LX-300	01	690.000,00	690.000,00
58	Fax SHARP Modelo UX45	02	345.900,00	691.800,00
59	Teléfono con identificador de llamada	03	445.300,00	1.335.900,00
60	Sistema de energía con cargadores, set de baterías para alimentación del sistema en 12/24 VDC con selector automático.	01	5.865.100,00	5.865.100,00
61	TxRx VHF Am, para coordinación aérea SAR. (equipos para coordinación SAR aérea) incluye antena	01	5.278.590,00	5.278.590,00
62	JMA-9822-6XA Radar banda X ARPA JMA-9822-6XA sobremesa. Color 29" CRT,	01	76.277.500,00	76.277.500,00

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
	25Kw, Transceptor arriba, Antena abierta de 6", 220V. Nº Homog. 85.0282 Incluye antena abierta de 6 pies NKE-1052, unidad de presentación 29" CRT color NWU- 228, teclado NCE-7292, unidad procesadora NCD-1097, cable 30 mts., monitor de comprobación NJU-64, kit piezas de respeto, manual de manejo en inglés.			
63	JMA-9832-SA Radar banda S ARPA JMA-9832-SA sobremesa. Color 29" CRT, 30Kw, Transceptorarriba, Antena abierta de 12", 220V. Nº Homog. 85-0280 Incluye antena abierta de 12 pies NKE-1075, unidad de presentación 29" CRT color NWU- 228, teclado NCE-7292, unidad procesadora NCD-1097, cable 30 mts., monitor de **c**omprobación NJU-63J, kit piezas de respeto, manual de manejo en inglés.	02	104.676.200,00	209.352.400,00
64	Accesorios radares serie 9800 NQE-3015W Conmutador - Interswitch	03	5.750.000,00	17.250.000,00
65	803110090 VHF 9110 Nº Homologación 53.002 Incluye transceptor portátil, antena, batería litio emergencia, batería uso diario recargable NiCad700mA, cargador 14 horas y manual técnico en castellano + accesorios	03	2.932.500,00	8.797.500,00
66	Scansat CT-B Scansat CT-B Inmarsat B Incluye transceptor con software de control y mensajes 10-32V TT 3022D, antena con capacidad de mensajes de 32kBytes y 5 metros de cable TT 3005M, cable de alimentación, cable de datos 9 Pol D-sub macho/hembra, juego de accesorios, soporte de montaje y manual usuario en castellano.	01	48.093.000,00	48.093.000,00
67	Televisores 36 pulgadas plasma	03	12.000.000,00	36.000.000,00
68	Mobiliario	01	12.000.000,00	12.000.000,00
69	Sistema de aire acondicionado	02	9.500.000,00	19.000.000,00
70	Software con licencia cartas náuticas	01	1.750.000,00	1.750.000,00
71	Gastos de remodelación, incluye torreta para antenas del sistema	-	175.000.000,00	175.000.000,00
72	Repuestos de equipos	-	75.500.000,00	75.500.000,00
			Costo Total Inversión	**971.592.953,28**
			Total Inversión (01) Estación Zona A3	**971.592.953,28**

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
/A Según especificaciones técnicas del INEA, sólo se contará con una (01) estación costera para el área marítima A3. La Estación Costera será el Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Acuático (MRCC) para cubrir los Servicios Móvil Marítimo y Móvil Marítimo por Satélite en las bandas comprendidas entre: 156 Mhz y 174 Mhz / 1605 Khz y 4000 Khz / 415 Khz y 535 Khz / 4000 Khz y 8000 Khz. Este Centro Coordinador operará y recibirá la totalidad de las llamadas de socorro y emergencia de manera automática (Main), a través de líneas dedicadas para audio y modem incorporadas a estaciones de trabajo (workstation) para tres (03) operadores, los cuales realizarán el control y la supervisión remota de los equipos de todas las estaciones costeras, a través de los Sub-Centros de Búsqueda y Salvamento Acuático (MRSC).				

FUENTE: elaboración propia de acuerdo a lista de proveedores en Europa y Norteamérica a cambio oficial del día 04 de junio de 2004 (1.920 Bs./USD y 2.346,04 Bs./Euro).

Presupuesto de Gastos de Personal Estación A3 (Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL ANUAL
TOTAL GASTOS DE PERSONAL	**1.550.016.000,00**
SUBTOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA	357.696.000,00
SUBTOTAL MANO DE OBRA DIRECTA	1.192.320.000,00
Diez (10) Operadores Generales SMSSM. Siete (07) Operadores Generales de Control de Tráfico Marítimo. Tres (03) Coordinadores de misiones SAR marítimos, para el MRCC. Tres (03) Administradores SAR marítimos, para el MRCC. Tres (03) Coordinadores de la búsqueda de superficie, para el MRCC. Tres (01) Instructores de Instructores SAR.	

Presupuesto de Gastos de Inversión Estaciones A2
(Bolívares)

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
1	VHF 1000 DSC SKANTI, Clase A. Homologado. 51.008 Incluye transceptor VHF/DSC y unidad de control 12VDC, soporte multipropósito, 5m. Cable de alimentación (2x2,5+1x0,5), microteléfono y soporte, manual de instalación y operación en español.	02	4.269.792,80	8.539.585,60
2	Unidad de control adicional CU 1000 DSC	02	2.838.704,40	5.677.408,80
3	Soporte para montaje empotrado	02	140.762,40	281.524,00
4	Fuente de alimentación PR 2406 110/220V a 24VDC - 7A	02	706.158,04	1.412.316,08
5	Alta voz externo	02	218.181,72	436.363,44
6	Antena	02	568.510,00	1.137.020,00
7	VHF Tranceiber interfase	02	1.743.107,72	3.486.215,44
8	VHF 756 DSC SKANTI, Clase A. Homologado. 51.008 Incluye transceptor VHF y unidad de control 12VDC, soporte multipropósito, 5m. Cable de alimentación (2x2,5+1x0,5), microteléfono + antena	02	2.282.696,92	4.565.393.84
9	VHF/DSC MODEM. Com PCs, impresora, UPS (Workstation)	01	4.105.570,00	4.105.570,00
10	Receptor (RX) DSC	06	1.508.503,72	9.051.022,32
11	Tranceptor (Tx,Rx) 2174,5 Khz	02	1.665.688,40	3.331.376.80
12	JRC comunicaciones BLU VHF/MF TRP 1500 GMDSS configuración A3 - 500W - 24V (TRP 1500S D6T- 6 canales) – para conf. St-C + TELEX Incluye unidad de control TCU 1000 - 80450190, unidad sintonización automática ATU 9500- 80455590, transceptor TU 1500 - 91455091 D6T con 6 canales DSC incorporados, manual usuario en inglés y castellano	02	38.357.754,00	76.715.508,00
13	Opciones TRP 1500 OKI-printer Impresora OKI ML280/24V TELEX	02	1.243.401,20	2.486.802,40
14	Opciones TRP 1500 85464110 Teclado pequeño PS2 - KB4641E (negro)TELEX	02	492.668,40	985.336,80
15	Opciones TRP 1500 53964 Etiqueta de función TELEX	02	93.841,60	187.683,20
16	Opciones TRP 1500 7344590 Soporte angulado TCU 1000	02	197.067,36	394.134,72
17	Opciones TRP 1500 KUM-903 Antena transmisora CELWAVE KUM-903 (max. 1200W). Montaje en base tierra	02	1.039.295,72	2.078.591,44

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
18	Unidad e telemando y control remoto	02	225.500,00	451.000,00
19	Unidad de Acoplador de antenas	01	153.000,00	153.000,00
20	Sistema receptor de (*Automatic Identification System*) AIS JRC JHS-182. base tierra Nº Homolog. 56.0013 Incluye traspondedor AIS JHS-182 ubicado en la unidad de antena, caja de conexiones, controlador, juego de piezas de respeto y accesorios y manual usuario. Sistema UAIS clase A para cumpliendo requerimientos IMO. Alimentación 24V.	01	19.237.528,00	19.237.528,00
21	Accesorios JHS-182 NCT-27 NSK (conversor señales sincro-paso a paso a señal NMEA) POR	01	2.041.054,80	2.041.054,80
22	DET. Interfaces ECDIS	01	2.017.594,40	2.017.594,40
23	Scansat CT - Inmarsat C - GMDSS con GPS incorporado. Nº Homolog. 81.0020 Incluye transceptor con software de control y mensajes 10-32V TT 3020C, antena con capacidad de mensajes de 32kBytes y 5 metros de cable TT 3005M, cable de alimentación, cable de datos 9 Pol D-sub macho/hembra, juego de accesorios, soporte de montaje y manual de usuario en castellano.	01	11.307.912,80	11.307.912,80
24	Opciones Scansat CT nesesarias para que cumpla GMDSS 55480 Terminal receptor de mensajes compacto con procesador 386SX a 40 MHz, 4 MB RAM con display color TFT de 10,4 pulgadas. Incluye soporte	01	7.221.111,12	7.221.111,12
25	85464110 Teclado de dimensiones reducida	01	450.439,00	450.439,00
26	OKI-printer Impresora en paralelo OKI ML280/24V	01	1.360.703,20	1.360.703,20
27	80465591 Fuente de alimentación intercambiable 115/220V - 24DC - 15A	01	1.996.480,04	1.996.480,04
27	Sistema de Identificación Automática base tierra SKANTI UAIS 2110. Nº Homolog. 56.0004 Incluye transceptor UAIS 2100 24V DC, unidad de control KDU 2100, antena GPS para UAIS con soporte y conector FME y manual usuario. Sistema UAIS clase A cumpliendo requisitos IMO ITU R.M 1371-1, IEC 61993-2, Resolución IMO MSC 74 (69) anexo 3. Certificado WHEEL MARK.	01	300.293,12	300.293,12
29	80190000900 Antena GPS para UAIS con soporte y conector FME	01	269.794,60	269.794,60
30	CX3 5/8 Antena VHF CELWAVE mod. CX-3 5/8 con N-275F	01	699.119,92	699.119,92
31	DC - 6A	01	828.152,12	828.152,12
32	POR DET. Conexión a giroscópica	01	1.058.064,04	1.058.064,04

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
33	80119491 Fuente de alimentación 220V AC/24V	01	12.560.878,00	12.560.878,00
34	Nera Mini-M - WorldPhone Marine. Nº Homolog. 89.0002 *Dimensiones antena: Diámetro: 28cms. Alto: 26cms. Peso: 3,8Kgs.* Incluye Equipo sobre Cubierta ADE (antena) QUFF911904, microteléfono QUFC911925, sujeción microteléfono QSXK911996, cable de antena 12mts. con conectores, (N y QLA) RG223 QRPM9110841200, cable alimentación QUFC011032, cable alimentación-batería 2mts. QRPM911080-2000, cable alimentación coaxial microteléfono 15cms. QRPM911079- 0150, brida instalación de antena SXAR920211, kit montaje QSXK911965 y manual usuario en castellano.	01	7.999.996,40	7.999.996,40
35	QUFF911904-1 Antena Nera Mini-M - *WorldPhone*	01	4.232.256,16	4.232.256,16
36	Equipo de interconexión para teléfono, telex, y fax, los cuales estarán conectados a través de interfax entre los sistemas de radio y líneas públicas telefónicas.	01	830.498,16	830.498,16
37	Sistemas Radiantes para DSC y fonia (banda ancha de polarización vertical, tipo bicónica o biprismática)	02	4.197.065,56	8.394.131,12
38	Consola para adaptar equipos estaciones terrenas madera para 2 operadores	01	4.789.439,76	4.789.439,76
39	Router de servicios múltiples para sistema de llamadas libres de pago (Toll free call system)	01	2.944.280,20	2.944.280,20
40	Moto generador de emergencia, para funcionar automáticamente al recibir una falta de energía eléctrica, con su respectiva caseta de resguardo	01	18.009.090,00	18.009.090,00
41	Computador Compaq *notebooks* Pentium IV, 3.0 GHZ, 512MB, DD40GB, DVD-CRW, pantalla 15" TFT	01	4.300.000,00	4.300.000,00
42	Impresora, Fotocopiadora, Scanner EPSOM LX-300	01	690.000,00	690.000,00
43	Fax SHARP Modelo UX45	02	345.900,00	691.800,00
44	Teléfono con identificador de llamada	02	445.300,00	890.600,00
45	Sistema de energía con cargadores, set de baterías para alimentación del sistema en 12/24 VDC con selector automático.	01	5.865.100,00	5.865.100,00
46	TxRx VHF Am, para coordinación aérea SAR. (equipos para coordinación SAR aérea) incluye antena	01	5.278.590,00	5.278.590,00
47	JMA-9822-6XA Radar banda X ARPA JMA-9822-6XA sobremesa. Color 29" CRT, 25Kw, Transceptor arriba, Antena abierta de 6", 220V. Nº Homog. 85.0282 Incluye antena abierta de 6 pies NKE-1052, unidad de presentación 29" CRT color NWU- 228,	01	76.277.500,00	76.277.500,00

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
	teclado NCE-7292, unidad procesadora NCD-1097, cable 30 mts., monitor de comprobación NJU-64, kit piezas de respeto, manual de manejo en inglés.			
48	JMA-9832-SA Radar banda S ARPA JMA-9832-SA sobremesa. Color 29" CRT, 30Kw, Transceptorarriba, Antena abierta de 12", 220V. Nº Homog. 85-0280 Incluye antena abierta de 12 pies NKE-1075, unidad de presentación 29" CRT color NWU- 228, teclado NCE-7292, unidad procesadora NCD-1097, cable 30 mts., monitor de **c**omprobación NJU-63J, kit piezas de respeto, manual de manejo en inglés.	01	104.676.200,00	104.676.200,00
49	Accesorios radares serie 9800 NQE-3015W Conmutador - Interswitch	02	5.750.000,00	11.500.000,00
50	803110090 VHF 9110 Nº Homologación 53.002 Incluye transceptor portátil, antena, batería litio emergencia, batería uso diario recargable NiCad700mA, cargador 14 horas y manual técnico en castellano + accesorios	03	2.932.500,00	8.797.500,00
51	Televisores 36 pulgadas plasma	03	12.000.000,00	36.000.000,00
52	Mobiliario	01	12.000.000,00	12.000.000,00
53	Sistema de aire acondicionado	01	9.500.000,00	9.500.000,00
54	Software cartas náuticas	01	1.750.000,00	1.750.000,00
55	Gastos de remodelación, incluye torreta para antenas del sistema	-	150.000.000,00	150.000.000,00
56	Repuestos de equipos	-	50.000.000,00	50.000.000,00
			Costo Total Inversión	**704.345.189,20**
			Total Inversión (06) Estaciones Zona A2	**4.226.071.135,20**

/A Según especificaciones técnicas del INEA se contara con seis estaciones Costeras para el área marítima A2. Estas Estaciones Costeras deberán cubrir los Servicios Móvil Marítimo en las bandas comprendidas de entre: 156 Mhz y 174 Mhz / 1605 Khz y 4000 Khz / 415 Khz y 535 Khz. Las Estaciones Costeras de Maracaibo, Pampatar y Cdad. Guayana serán Sub-Centros Coordinadores de Búsqueda y Salvamento Acuático (MRSC) por lo cual operarán y recibirán la totalidad de las llamadas de socorro y emergencia de manera automática (Main), a través de líneas dedicadas para audio y modem, realizando el control y la supervisión remota de los equipos de las estaciones costeras bajo su supervisión y control correspondiente, la cual igualmente será supervisada y controlada (Monitor) a través del Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Acuático (MRCC)

FUENTE: elaboración propia de acuerdo a lista de proveedores en Europa y Norteamérica a cambio oficial del día 04 de junio de 2004 (1.920 Bs./USD y 2.346,04 Bs./Euro).

Presupuesto de Gastos de Personal Estaciones A2
(Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL ANUAL
TOTAL GASTOS DE PERSONAL (06) ESTACIONES	**1.377.792.000,00**
SUBTOTAL GASTOS DE PERSONAL (01) ESTACION	**229.632.000,00**
SUBTOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA	52.992.000,00
SUBTOTAL MANO DE OBRA DIRECTA	176.640.000,00
Dotación de personal para una estación tipo A2: Cuatro (04) Operadores Generales SMSSM.	

Presupuesto de Gastos de Inversión Estaciones A1
(Bolívares)

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
1	VHF 1000 DSC SKANTI, Clase A. Homologado. 51.008 Incluye transceptor VHF/DSC y unidad de control 12VDC, soporte multipropósito, 5m. Cable de alimentación (2x2,5+1x0,5), microteléfono y soporte, manual de instalación y operación en español.	02	4.269.792,80	8.539.585,60
2	Unidad de control adicional CU 1000 DSC	02	2.838.704,40	5.677.408,80
3	Soporte para montaje empotrado	02	140.762,40	281.524,00
4	Fuente de alimentación PR 2406 110/220V a 24VDC - 7A	02	706.158,04	1.412.316,08
5	Alta voz externo	02	218.181,72	436.363,44
6	Antena	02	568.510,00	1.137.020,00
7	VHF Tranceiber interfase	02	1.743.107,72	3.486.215,44
8	VHF 756 DSC SKANTI, Clase A. Homologado. 51.008 Incluye transceptor VHF y unidad de control 12VDC, soporte multipropósito, 5m. Cable de alimentación (2x2,5+1x0,5), microteléfono + antena	02	2.282.696,92	4.565.393.84
9	VHF/DSC MODEM. Com PCs, impresora, UPS (Workstation)	01	4.105.570,00	4.105.570,00
10	Receptor (RX) DSC	02	1.508.503,72	3.017.007,44
11	Unidad de Acoplador de antenas	01	153.000,00	153.000,00
12	Sistema receptor de (*Automatic Identification System*) AIS JRC JHS-182. base tierra Nº Homolog. 56.0013 Incluye traspondedor AIS JHS-182 ubicado en la unidad de antena, caja de conexiones, controlador, juego de piezas de respeto y accesorios y manual usuario. Sistema UAIS clase A para cumpliendo requerimientos IMO. Alimentación 24V.	01	300.293,12	300.293,12
13	Scansat CT - Inmarsat C - GMDSS con GPS incorporado. Nº Homolog. 81.0020 Incluye transceptor con software de control y mensajes 10-32V TT 3020C, antena con capacidad de mensajes de 32kBytes y 5 metros de cable TT 3005M, cable de alimentación, cable de datos 9 Pol D-sub macho/hembra, juego de accesorios, soporte de montaje y manual de usuario en castellano.	01	269.794,60	269.794,60
14	Opciones Scansat CT nesesarias para que cumpla GMDSS 55480 Terminal receptor	01	699.119,92	699.119,92

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
	de mensajes compacto con procesador 386SX a 40 MHz, 4 MB RAM con display color TFT de 10,4 pulgadas. Incluye soporte			
15	85464110 Teclado de dimensiones reducida	01	828.152,12	828.152,12
16	OKI-printer Impresora en paralelo OKI ML280/24V	01	1.058.064,04	1.058.064,04
17	80465591 Fuente de alimentación intercambiable 115/220V - 24DC - 15A	01	12.560.878,00	12.560.878,00
18	Sistemas Radiantes para DSC y fonia (banda ancha de polarización vertical, tipo bicónica o biprismática)	02	4.197.065,56	8.394.131,12
19	Consola para adaptar equipos estaciones terrenas madera MDF para 1 operador	01	4.789.439,76	4.789.439,76
20	Router de servicios múltiples para sistema de llamadas libres de pago (Toll free call system)	01	2.944.280,20	2.944.280,20
21	Motorgenerador de emergencia, para funcionar automáticamente al recibir una falta de energía eléctrica, con su respectiva caseta de resguardo	01	18.009.090,00	18.009.090,00
22	Computador Compaq *notebooks* Pentium IV, 3.0 GHZ, 512MB, DD40GB, DVD-CRW, pantalla 15" TFT	01	4.300.000,00	4.300.000,00
23	Impresora, Fotocopiadora, Scanner EPSOM LX-300	01	690.000,00	690.000,00
24	Fax SHARP Modelo UX45	02	345.900,00	691.800,00
25	Teléfono con identificador de llamada	02	445.300,00	890.600,00
26	Sistema de energía con cargadores, set de baterías para alimentación del sistema en 12/24 VDC con selector automático.	01	5.865.100,00	5.865.100,00
27	TxRx VHF Am, para coordinación aérea SAR. (equipos para coordinación SAR aérea) incluye antena	01	5.278.590,00	5.278.590,00
28	803110090 VHF 9110 Nº Homologación 53.002 Incluye transceptor portátil, antena, batería litio emergencia, batería uso diario recargable NiCad700mA, cargador 14 horas y manual técnico en castellano + accesorios	03	2.932.500,00	8.797.500,00
29	Televisores 36 pulgadas plasma	03	12.000.000,00	36.000.000,00
30	Mobiliario	01	8.000.000,00	8.000.000,00
31	Sistema de aire acondicionado	01	8.000.000,00	8.000.000,00
32	Software cartas náuticas	01	1.750.000,00	1.750.000,00
33	Gastos de remodelación, incluye torreta para antenas del sistema	-	110.000.000,00	110.000.000,00
34	Repuesto de equipos	-	30.000.000,00	30.000.000,00
			Costo Total Inversión	**298.362.843,68**
			Total Inversión (16) Estaciones Zona A1	**4.773.805.498,88**

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
/A Según especificaciones técnicas del INEA se contara con dieciséis (16) estaciones Costeras para el área marítima A1. Estaciones Costeras para cubrir los Servicios Móvil Marítimo en las bandas comprendidas de entre: 156 Mhz y 174 Mhz, con sistema automatizado a través de un PC. Estas Estaciones recibirán y transmitirán de manera automática la totalidad de las llamadas de socorro y emergencia, a través de líneas dedicadas para audio y modem al Sub-Centro Coordinador de Búsqueda y Salvamento Acuático (MRSC) correspondiente.				

FUENTE: elaboración propia de acuerdo a lista de proveedores en Europa y Norteamérica a cambio oficial del día 04 de junio de 2004 (1.920 Bs./USD y 2.346,04 Bs./Euro).

Presupuesto de Gastos de Personal Estaciones A1 (Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL ANUAL
TOTAL GASTOS DE PERSONAL (16) ESTACIONES	**3.674.112.000,00**
SUBTOTAL GASTOS DE PERSONAL (01) ESTACION	**229.632.000,00**
SUBTOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA	52.992.000,00
SUBTOTAL MANO DE OBRA DIRECTA	176.640.000,00
Dotación de personal para una estación tipo A2: Cuatro Operadores (04) Operadores Generales SMSSM.	

Presupuesto de Gastos de Inversión Estación de Entrenamiento (Bolívares)

No.	CONCEPTO /A	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	MONTO
01	Consola de simulación de equipos del SMSSM	02	45.000.000,00	90.000.000,00
02	Consola de simulación de equipos de control de trafico Marítimo	01	33.750.000,00	33.750.000,00
03	Sistema integrado de puente	01	90.000.000,00	90.000.000,00
03	Televisores 36 pulgadas plasma	01	12.000.000,00	12.000.000,00
04	Mobiliario	01	8.000.000,00	8.000.000,00
05	Sistema de aire acondicionado	01	8.000.000,00	8.000.000,00
06	Software licencia	01	2.750.000,00	2.750.000,00
07	Gastos de remodelación	-	150.000.000,00	150.000.000,00
08	Repuesto de equipos	-	10.000.000,00	10.000.000,00
			Costo Total Inversión	**404.500.000,00**
			Total inversión (01) Estación de Entrenamiento	**404.500.000,00**

/A Estación de Adiestramiento*:* El sistema debe ser concebido para proveer un completo entrenamiento basado en aplicaciones informáticas (software) y telemáticas según los cursos modelos OMI sobre los siguientes objetivos: Comunicaciones generales del Servicio Móvil Marítimo Comunicaciones generales del Sistema Móvil Marítimo por Satélites. Servicios de Control de Tráfico Marítimo. Coordinación y Administración de los Servicios de Búsqueda y Salvamento.

FUENTE: elaboración propia de acuerdo a lista de proveedores en Europa y Norteamérica a cambio oficial del día 04 de junio de 2004 (1.920 Bs./USD y 2.346,04 Bs./Euro).

Presupuesto de Gastos de Personal Estación de Entrenamiento (Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL ANUAL
TOTAL GASTOS DE PERSONAL	**516.672.000,00**
SUBTOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA	119.232.000,00
SUBTOTAL MANO DE OBRA DIRECTA	397.440.000,00
Dotación de personal para estación de entrenamiento: Tres (03) Instructores de Instructores SAR. Tres (03) Instructores de Instructores SMSSM. Tres (03) Instructores control de trafico.	

Total Presupuesto de Gastos de Inversión
(Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL
TOTAL GASTOS DE INVERSION	**11.413.566.546,00**
SUBTOTAL ACTIVOS FIJOS	**10.332.969.587,30**
Infraestructura e Instalaciones	**2.985.000.000,00**
Estación A3	175.000.000,00
Estaciones A2	900.000.000,00
Estaciones A1	1.760.000.000,00
Estación de Entrenamiento	150.000.000,00
Equipos	**7.127.969.587,36**
Estación A3	782.842.953,28
Estaciones A2	3.243.571.135,20
Estaciones A1	2.857.805.498,88
Estación de Entrenamiento	243.750.000,00
Mobiliario	**220.000.000,00**
Estación A3	12.000.000,00
Estaciones A2	72.000.000,00
Estaciones A1	128.000.000,00
Estación de Entrenamiento	8.000.000,00
SUBTOTAL ACTIVOS INTANGIBLES	**43.000.000,00**
Estación A3	1.750.000,00
Estaciones A2	10.500.000,00
Estaciones A1	28.000.000,00
Estación de Entrenamiento	2.750.000,00
IMPREVISTOS (10%)	**1.037.596.958,73**

Total Presupuesto de Gastos de Personal
(Bolívares)

CATEGORIA	TOTAL ANUAL
TOTAL GASTOS DE PERSONAL	**7.118.592.000,00**
SUBTOTAL MANO DE OBRA INDIRECTA	**1.642.752.000,00**
Estación A3	357.696.000,00
Estaciones A2	317.952.000,00
Estaciones A1	847.872.000,00
Estación de Entrenamiento	119.232.000,00
SUBTOTAL MANO DE OBRA DIRECTA	**5.475.840.000,00**
Estación A3	1.192.320.000,00
Estaciones A2	1.059.840.000,00
Estaciones A1	2.826.240.000,00
Estación de Entrenamiento	397.440.000,00

ANEXO D

GLOSARIO