

ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh.29735>

DEPREDACIÓN Y AUSENCIA DE BUROCRACIA: LA SITUACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN VENEZUELA DESDE LA MIRADA DE LA CAPACIDAD ESTATAL

*Predation and Absence of Bureaucracy: the Situation of Public Employees
in Venezuela from the Perspective of State Capacity*

Antulio ROSALES  arosal@yorku.ca ¹
Benedicte BULL  benedicte.bull@sum.uio.no ²
Manuel SUTHERLAND  manuel11manuel12@gmail.com ³

¹ York University

² University of Oslo

³ Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO)

Envío: 2022-06-28

Aceptado: 2023-02-20

Publicación: 2023-06-08

RESUMEN: Este artículo analiza 207 entrevistas a trabajadores públicos de Venezuela sobre sus condiciones de vida, enmarcado en la literatura sobre capacidad estatal. Argumentamos que la burocracia venezolana se ha visto afectada por la pérdida del valor del salario y la dependencia en remuneraciones extrasalariales. Evidenciamos la reducción y deterioro de la prestación de servicios en las instituciones, la reducción de los beneficios de seguridad social y la disminución de la formación profesional de los trabajadores.

Palabras clave: capacidad estatal; Venezuela; burocracia; Estado depredador; Nicolás Maduro

ABSTRACT: This article analyzes 207 interviews with public workers in Venezuela about their living conditions, through the lens of state capacity literature. We argue that the Venezuelan bureaucracy has been affected by the loss of the value of wages and the dependence on extra-salary remunerations. We evidence the reduction and deterioration of the provision of services in the institutions, the reduction of social security benefits and the decline in professional training of workers.

Keywords: state capacity; Venezuela; bureaucracy; predatory state; Nicolás Maduro

I. INTRODUCCIÓN

La crisis política y económica que ha vivido Venezuela en los últimos años ha sido objeto de diversos análisis. El desmantelamiento de la industria petrolera y su efecto en el crecimiento económico (Monaldi *et al.*, 2021; Rodríguez, 2021); la autocratización paulatina del sistema político (Alfaro Pareja, 2020; Marsteintredet, 2020; Rosales y Jiménez, 2021), así como la imposición de sanciones por actores internacionales (Bull y Rosales, 2020b; Gratius y Ayuso Pozo, 2020; Rodríguez, 2019; Sutherland, 2019), han sido temas de amplia discusión. Uno de los fenómenos más asombrosos de esta crisis ha sido la caída de la capacidad del Estado en proveer servicios públicos para la población (OVSP, 2022). De hecho, el Estado venezolano pasó de ser uno de los Estados latinoamericanos más interventores de la economía y con múltiples políticas sociales, algunas universales y otras focalizadas, a un Estado escasamente capaz de distribuir un limitado número de alimentos de baja calidad (FIDH y PROVEA, 2022). Esta caída de la capacidad de provisión de servicios y bienes públicos está en el centro de la llamada emergencia humanitaria compleja que afecta a la población. Además, bajo el gobierno de Nicolás Maduro (2013 hasta la actualidad), mientras el gobierno logró reprimir a sus opositores y cargar con una política de mano dura en sectores populares urbanos (Ávila, 2017; Jiménez, 2021; Zubillaga y Hanson, 2018), la capacidad de monopolio de la fuerza legítima y el control territorial se ha puesto en entredicho en amplios espacios rurales, periféricos y suburbanos (Ebus y Martinelli, 2021; International Crisis Group, 2019).

No obstante, son escasas las investigaciones que han dado luces sobre las consecuencias de la crisis en un componente importante de la capacidad estatal: la burocracia del Estado. Si bien en las últimas dos décadas el socavamiento de la autonomía de Petróleos de Venezuela (PDVSA), el control político sobre las Fuerzas Armadas y el control sobre el Poder Judicial han sido puntos fundamentales de debate en las ciencias sociales, hemos perdido de vista cómo ha ido cambiando la burocracia venezolana. Esta ausencia es importante por varias razones. Primero, porque para elevar la capacidad estatal se requiere de una burocracia con elementales capacidades técnicas, además de cierta autonomía y profesionalización, así que conocer su situación en un momento de crisis es fundamental para evaluar su futuro. Segundo, porque la crisis económica y política de años recientes ha generado cambios importantes en la dirección de políticas públicas del Estado que, como mencionamos, se ha concentrado en algunos ámbitos, y ha forjado una liberalización económica focalizada. Estos cambios de política pública presumiblemente han tenido impactos en el personal del Estado y es preciso conocerlos. Tercero, el Estado venezolano ha sido históricamente un espacio de formación técnico-profesional y un vehículo de movilidad social. Más allá de la dirección política que asuma el gobierno en el mediano plazo, reconstruir el Estado como espacio de provisión de servicios públicos, y su burocracia como vehículo para ello, será una tarea fundamental.

Los principales hallazgos de nuestra investigación revelan la reducción de la capacidad del Estado para sostener una burocracia fuerte y capaz de responder a las necesidades de la sociedad. En este sentido, la reducción de la protección social de la población general

ha tenido impactos en la propia estructura del Estado. Al mismo tiempo, la inhabilidad del Estado de proveer mecanismos de capacitación profesional y formación técnica también ha sido acompañada por una equivalente reducción en la formación de los funcionarios. En lo esencial, los salarios de los empleados públicos han caído vertiginosamente en los últimos años. En la actualidad, ser un empleado público en Venezuela no representa un sinónimo de estabilidad económica, sino de pobreza de ingreso, especialmente si se contrasta con la todavía tímida pero sostenida recuperación de los salarios en el sector privado (ANOVA, 2022; Bull *et al.*, 2021). En contraste, las compensaciones extrasalariales se han convertido en mayores fuentes de ingreso para los trabajadores, generando relaciones de dependencia con la élite gobernante más allá de organizaciones con relativa autonomía como los sindicatos.

Para comenzar, presentamos una nota metodológica sobre el trabajo de campo realizado, seguida de una breve discusión teórica acerca de la literatura de capacidad estatal. Luego analizamos los resultados del estudio a la luz de esa literatura. Discutimos la situación de los empleados públicos como un microcosmos de la burocracia y, a su vez, como sustento base de la capacidad estatal venezolana¹.

II. NOTA METODOLÓGICA

Nuestro trabajo presenta los resultados de una investigación de campo exploratoria llevada a cabo por el Centro de Investigación y Formación Obrera (CIFO) con el apoyo del Centro de Estudios del Medioambiente y Desarrollo de la Universidad de Oslo, Noruega. Entre finales de 2021 y comienzos de 2022, se realizaron 207 entrevistas a empleados públicos de 68 organismos, desde centralizados hasta autónomos y empresas del Estado. La muestra incluye entrevistas en ocho entidades federales del país: Anzoátegui, Apure, Cojedes, Sucre, Falcón, Mérida, Miranda y el municipio Libertador del Distrito Capital. La mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo con trabajadores del Distrito Capital, en 68 instituciones públicas (para más detalles, ver Anexo), con el objetivo de tener una muestra heterogénea. Sin embargo, la muestra posee diversos sesgos propios de un estudio de este alcance, como el sesgo de selección, que se trató de minimizar al hacer énfasis en la heterogeneidad de la muestra y al cerrar lo más posible las preguntas. Se debe tener en cuenta que, debido al enfoque de las preguntas, factores demográficos o identitarios de los entrevistados no fueron considerados en el levantamiento de datos, lo que genera un evidente sesgo de distribución geográfica, ya que es en las principales ciudades donde se encuentran las principales oficinas públicas.

Estas entrevistas con trabajadores de la Administración Pública capturan percepciones sobre su entorno y su propia condición como trabajadores. Se seleccionó a los entrevistados entre oficinistas de diversas profesiones y formación técnica que realizan labores

1. En este texto hemos optado por no utilizar lenguaje inclusivo (distinguiendo entre formas femeninas y masculinas). Somos plenamente conscientes del posible efecto de invisibilizar a las trabajadoras al no utilizar el lenguaje inclusivo. Sin embargo, dado que no hicimos esta distinción en la investigación, nos pareció que complicaba indebidamente la lectura el artículo. No obstante, los autores queremos hacer constar que, independientemente de la utilización del género masculino por defecto en la redacción de este texto, nos referimos a todas las personas implicadas, sea cual sea su sexo.

administrativas en las principales ciudades del país. Sin embargo, otros empleados públicos como policías, militares, médicos, enfermeras y maestros fueron excluidos de la muestra. Debido a la política de opacidad estatal y los riesgos que implican la divulgación de información pública reservada por razones políticas, se mantuvo la anonimidad de los entrevistados y se obviaron datos que pudieran servir para identificar a cualquier funcionario. El instrumento de entrevista consta de preguntas cerradas con respuesta unívoca y preguntas con múltiples alternativas de respuesta, algunas de ellas con respuestas de preferencia escalar y cruzadas.

El análisis busca reflexionar sobre la situación de la burocracia en el contexto de la crisis actual en relación con la capacidad estatal en Venezuela. Nuestro estudio se inserta en una discusión de tipo interpretativo y cualitativo, lejos de establecer causalidades probabilísticas.

III. CAPACIDAD ESTATAL Y AUTORITARISMO: EL SURGIMIENTO DEL ESTADO DEPRADADOR VENEZOLANO

Hay una fuerte correlación entre el desarrollo económico y la capacidad estatal de un país (Cingolani *et al.*, 2015; Geloso y Salter, 2020). Esto no es sorprendente, ya que ambas son expresiones de la modernización y hasta cierto punto pueden entenderse como dos caras de la misma moneda: es difícil concebir el desarrollo económico sin el establecimiento de un aparato institucional con cierta habilidad para facilitar la acción colectiva, resolver conflictos y cumplir funciones esenciales que ningún individuo o agente del mercado tiene suficiente incentivo para cumplir por sí solo. Esta es la esencia de la teoría weberiana del Estado. Weber (1978) definió el Estado moderno como la organización con el monopolio de la violencia legítima dentro de un territorio determinado. El surgimiento de los Estados modernos se asocia con una forma de legitimidad jurídico-burocrática basada en la existencia de instituciones estatales que funcionan, en principio, bajo lógicas de meritocracia, normas y leyes generalizables (Weber, 1978). Históricamente se ha confirmado la idea de que el desarrollo económico está asociado con el paso de diferentes formas de legitimidad: de carismática o tradicional y el gobierno de élite privilegiada al establecimiento de instituciones estatales que operan según principios más o menos universales y con poder de influir en la sociedad (Fukuyama, 2014).

Dicho poder puede considerarse como «la capacidad de definir y hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes para los miembros de la sociedad» (Lund, 2006). La capacidad estatal entonces abarca tres dimensiones: la habilidad de controlar la sociedad (la dimensión coercitiva), la capacidad de recaudar recursos (la dimensión extractiva) y la capacidad de organizar la sociedad (la dimensión administrativa) (Hanson y Sigman, 2021). Todas estas funciones dependen de un aparato burocrático sólido, con gente educada, suficientes recursos y autonomía relativa de las élites políticas y otros grupos particulares. La capacidad burocrática se refiere al grado en que las decisiones y la coordinación dentro de la burocracia se basan en reglas transparentes y codificadas, donde el poder se ejerce con imparcialidad y los burócratas son reclutados y ascendidos en función de su experiencia y méritos. Este concepto puede variar entre diferentes agencias y niveles del Estado (Gingerich, 2013; Luna y Soifer, 2017). Aunque es una condición necesaria, no es suficiente para la penetración del Estado en la sociedad. Esa penetración tiene una dimensión espacial, lo que Mann llama el poder infraestructural del Estado (Mann, 1993). Esta habilidad puede variar significativamente a través

del territorio. Como fue inicialmente señalado por O'Donnell, la mayoría de los Estados latinoamericanos tienen «zonas marrones» donde este poder de penetración –y control– es muy débil (O'Donnell, 1993).

Caracterizar la capacidad estatal en una región como América Latina, con conocida desigualdad social y disparidad territorial, es un gran reto. Dargent, Feldmann y Luna (2017) explican cómo procesos aparentemente contradictorios son comprensibles bajo una óptica relacional. Por ejemplo, en Perú el Estado en años recientes ha elevado su aptitud partiendo del aumento de sus ingresos, como consecuencia del incremento del precio de las materias primas y el de las actividades extractivas. Pero, con el aumento del poder de penetración estatal, también ha crecido la capacidad de actores que contravienen la autoridad del Estado y que se alimentan de rentas ilegales (Dargent *et al.*, 2017). Este fenómeno ilumina aspectos de lo que Lund (2006) llama instituciones crepusculares, que pueden solapar aspectos de la formalidad y la informalidad, la legalidad y la ilegalidad de maneras que son difíciles de distinguir. Por ello, en términos generales, los Estados latinoamericanos tienden a calzar en espacios intermedios de capacidad estatal, tanto en su perspectiva extractiva, como coercitiva y administrativa, con importantes variaciones intrarregionales (Luna y Soifer, 2017). Por eso, no todos los Estados tuvieron la misma capacidad e imbricación social para avanzar en programas neodesarrollistas en un contexto de aumento de precios de materias primas (Clark y Rosales, 2022).

Mientras que la capacidad burocrática esencialmente es una cualidad de la burocracia, la capacidad estatal es un concepto relacional (Jessop, 2007). La idea del Estado como una noción relacional es esencial en una literatura voluminosa sobre cómo la capacidad estatal influye en el crecimiento y el desarrollo económico. Un argumento clave surge de la explicación del éxito económico de los así llamados ‘Tigres Asiáticos’ en su rápida industrialización, crecimiento económico y avances tecnológicos en los años setenta y ochenta del siglo pasado. Las lecciones de estos ‘Estados desarrollistas’ se resumieron en tres características principales: primero, en términos económicos, se movilizaron recursos financieros para llevar a cabo una ambiciosa política industrial, a menudo con motivaciones relacionadas con la seguridad nacional y la supervivencia de la clase política gobernante (Amsden, 2001; Wade, 2004); segundo, se estableció una burocracia racional weberiana que tomaba decisiones fundamentales en la elaboración del Estado económico que dirigía el crecimiento económico (Kohli, 1994; Leftwich, 1995); tercero, se creó una alianza entre el Estado y las empresas mutuamente beneficiosa, por lo que el Estado aplicó una serie de incentivos y recompensas para persuadir a los capitalistas nacionales de que realizaran inversiones en sectores específicos de la economía.

La combinación de esta relación Estado-sociedad y la capacidad burocrática del Estado fue lo que Peter Evans llamó ‘autonomía arraigada’ (Evans, 1995). El fundamento para esto fue la ‘autonomía relativa del Estado’, que permitía que el Estado operara independientemente de grupos particulares, inclusive la clase dominante (Skocpol *et al.*, 1985), y estableció una burocracia, incluyendo agencias élites, con capacidad para actuar e influir en el desarrollo de las sociedades. Como plantean Andrade y Nicholls (2017), el Estado desarrollista con perspectiva de autonomía arraigada posee agencias autónomas que están íntimamente imbricadas en la sociedad por la vía de relaciones corporativistas que facilitan la transformación

industrial. Este arraigo implica en cierta medida el cuestionamiento a la idea tradicional weberiana de una burocracia moderna aislada de la sociedad y, en cambio, sustenta la capacidad en un proceso doble: por un lado, la autonomía frente a las élites de poder y, por el otro, el arraigo en la sociedad por la vía de vínculos con organizaciones productivas y prácticas sociales concretas (Evans 1995).

Hay un debate importante sobre la relación entre régimen político y capacidad estatal. Por un lado, la mayoría de los Estados desarrollistas típicos han tenido rasgos autoritarios y fueron responsables de campañas de represión feroz a la sociedad civil y la fuerza de trabajo. De hecho, algunos argumentan que los rasgos autoritarios son un requisito necesario para la acción conjunta que los Estados desarrollistas permitían (Leftwich, 1995). Por otro lado, hay varios ejemplos de regímenes autoritarios que conscientemente disminuyen la autonomía relativa de la burocracia y su imparcialidad, y de la capacidad estatal. El caso extremo de eso se ha caracterizado como Estados neopatrimoniales, que aparecen como propiedad privada del líder que detenta el poder.

Una capacidad estatal disminuida no equivale a nociones como el Estado fallido. De hecho, Estados con habilidad limitada pueden ser asombrosamente exitosos en apropiarse de rentas o reprimir a sus oponentes. No obstante, una capacidad estatal débil puede producir efectos adversos que obstaculizan el desarrollo y fortalecen regímenes autoritarios (Jiménez, 2022). Como plantea Evans (1995), el Estado desarrollista sustentado en la autonomía arraigada tiene como correlato opuesto un tipo de Estado ‘ideal’ contrario: el Estado depredador. Sustentado en la experiencia de Zaire², Evans caracteriza al Estado depredador como uno en el cual la élite gobernante es capaz de arrollar a la sociedad porque no encuentra límites a su capacidad extractiva y coercitiva. Tanto las organizaciones de la sociedad civil no tienen suficiente fortaleza para contraponerse al Estado, como las agencias del Estado no son suficientemente autónomas del círculo de poder para avanzar políticas de tipo industrial o proveer bienes de interés público. Las conexiones de la sociedad con el Estado se realizan a través de individuos que detentan el poder (*incumbents*) y no están mediadas por el Estado como organización. En síntesis, de acuerdo con Evans, en los Estados depredadores hay «ausencia de burocracia» en el sentido weberiano (1995, p. 23). En ese caso, la autonomía de la burocracia se desdibuja y el poder político es capaz de apropiarse del bien público como un depredador se apropia de su presa.

IV. LA CAPACIDAD ESTATAL EN VENEZUELA Y EL PAPEL DE LA BUROCRACIA

En la Venezuela reciente encontramos rasgos que se asemejan a este tipo de Estado, en que el poder político logra socavar los contrapesos institucionales, pero, sobre todo, logra apropiarse de la fuente de las rentas que dan vida al Estado mismo. Desde inicios del gobierno y en especial a partir de la crisis política de 2002, el liderazgo de la Revolución Bolivariana argumentaba que las demandas de transformaciones sociales y políticas que requería el país

2. Actualmente conocido como República Democrática del Congo.

para avanzar en un proceso de desarrollo alternativo se enfrentaban con una burocracia enquistada, parasitaria y obstruccionista. En muchos casos, esta burocracia era considerada parte del adversario y no un aliado en el proceso de transformación. El objetivo de capturar espacios de poder en la estructura del Estado generó igualmente nuevos relacionamientos con movimientos sociales que participaron de esta apropiación burocrática, por momentos como un sacrificio necesario que debía revertir en logros materiales y simbólicos para sus luchas (Bracho, 2022). Asimismo, superar la burocracia se convirtió en uno de los lemas centrales de la Revolución. Según Munoz y Briceño (2023), el gobierno utilizó tres estrategias para «neutralizar» o superar la burocracia: reprimir y despedir; esquivar e ignorar; y militarizar.

Una vez controlada la empresa nacional de petróleo, Petróleos de Venezuela (PDVSA)³, y buena parte de la industria petrolera y sus dividendos, el gobierno optó por crear estructuras paralelas a la burocracia tradicional (Corrales y Penfold, 2011; Urbaneja, 2013). Estas estructuras pasaron eventualmente a ser parte del Estado, pero sustentadas en nuevos principios revolucionarios y generalmente respondiendo a lineamientos de la presidencia, muchas veces con insignificantes mecanismos de seguimiento, control y transparencia por otras instituciones públicas (Mora Contreras *et al.*, 2017). Comienzan a surgir así relaciones discrecionales no institucionalizadas entre grupos de la sociedad e individuos que detentan el poder, e incluso entre agencias del Estado y los llamados *incumbents*. Esta dinámica de traslape institucional y falta de rendición de cuentas buscaba –en teoría– acelerar procesos, generar políticas sociales y económicas urgentes que no podían esperar por embudos institucionales y procesos legales que muchas veces paralizarían dinámicas transformadoras. Idealmente, se trataba de formas heterodoxas para mejorar la capacidad estatal, al menos en el sentido de la posibilidad de proveer servicios y bienes públicos (Velasco, 2022b). No obstante, el socavamiento de mecanismos de control, rendición de cuentas y mediación institucional, en última instancia, melló la capacidad del Estado, creó incentivos para la corrupción, el arbitraje de rentas y el abuso de poder. Las estructuras paralelas fueron espacios de canalización de rentas provenientes del petróleo y, mientras satisficieron necesidades inmediatas y de corto plazo, reduciendo la pobreza y la desigualdad, escasamente constituyeron nuevos espacios de capacidad técnica o autonomía imbricada con sectores productivos o sociales⁴ (Clark y Rosales, 2022). De acuerdo con Jiménez (2022), con la crisis reciente la reducida capacidad estatal en Venezuela obligó a privatizar las soluciones de los problemas sociales en amplias esferas de la vida.

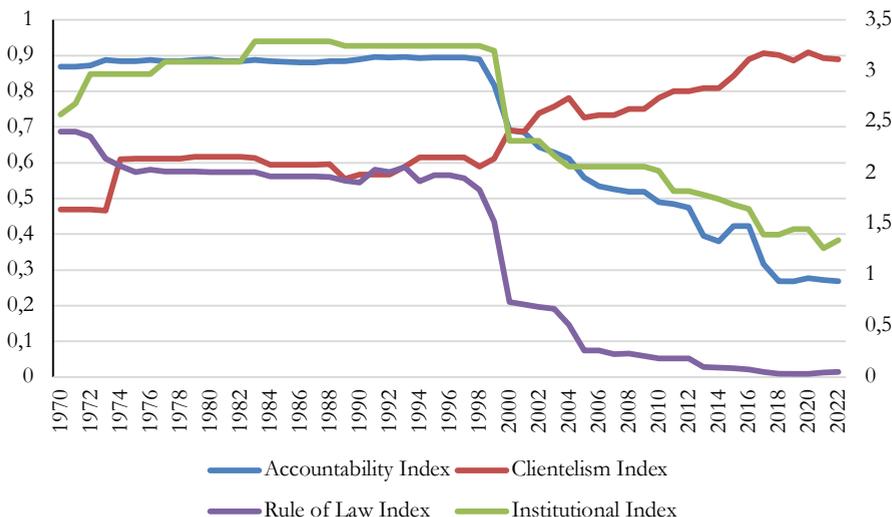
El resultado de estos procesos se puede observar en datos basados en percepciones de expertos e índices que combinan diferentes indicadores sobre la calidad de Estado, como los índices del proyecto V-Dem. A partir de 1999, con la llegada del primer gobierno chavista,

3. Este control se logró luego de una devastadora huelga –destinada a derrocar el gobierno de Hugo Chávez– que concluyó con la toma militar de la empresa por el gobierno y el despido de unos 18.000 trabajadores.

4. Existen discusiones amplias sobre la relación entre las estructuras del Estado y las organizaciones sociales y populares que daban sustento al proceso bolivariano. Más allá de la dicotomía cooptación-autonomía, hay distintos puntos de resistencia, negociación y acoplamiento entre estas esferas y no es nuestra intención discutir en detalle la relación con estas organizaciones. Para más detalles sobre este tema, ver a Bracho, 2022; Torrealba, 2022; Velasco, 2022a.

hay un quiebre, cuando empiezan a deteriorarse el Estado de derecho, la autonomía institucional y la rendición de cuentas. Mientras tanto, el clientelismo aumenta:

FIGURA 1. CALIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA



Todos los indicadores se rigen por la escala 0-1 en el eje Y izquierdo, excepto Institutional Index, que se rige por la escala 0-3.5, eje Y derecho. Fuente: Elaboración propia con datos de V-Dem.

Si bien las discusiones sobre la capacidad técnica en la industria petrolera o la política social han sido objeto de estudios previos, falta mucho por analizar la forma como ha evolucionado la burocracia estatal en Venezuela, especialmente después de una crisis económica que ha borrado buena parte de las políticas sociales del gobierno. En especial, hace falta un análisis sobre cómo la crisis económica profunda experimentada después de 2014 ha impactado a la burocracia. En la siguiente sección analizamos los resultados de nuestro estudio con base en tres aspectos sustanciales: las remuneraciones de los trabajadores, la capacitación y los servicios públicos dentro de las instituciones. Argumentamos que la drástica reducción de las remuneraciones directas e indirectas, así como la formación del sector público nacional, evidencia parte del rasgo depredador de la élite política. Es decir, el gobierno optó en el contexto de la crisis económica por mantener ciertos ámbitos de poder y capacidad estatal como la capacidad coercitiva, pero en buena medida lo hizo a expensas de la capacidad técnica y administrativa de la burocracia. El gobierno logró avasallar a su propia burocracia socavando la autonomía de los sindicatos y contraviniendo normas institucionales de relación laboral como las discusiones de contrato colectivo. Este proceso de depredación ha producido, entre otras cosas, la salida masiva de trabajadores del sector público –algunos fuera del territorio y

otros buscando empleo en el sector privado— y la disminución de la productividad dentro de las instituciones del Estado.

V. EL DEBILITAMIENTO DE LA BUROCRACIA

V.I. Las remuneraciones: depauperación de la clase trabajadora

El estudio se realizó poco tiempo antes del aumento salarial previsto a entregarse a partir del 31 de marzo de 2022. En ese momento se estipuló el salario mínimo en alrededor de 29 dólares⁵ mensuales al cambio oficial, con un bono de alimentación de 10 dólares mensuales, lo cual ubicaría el ingreso mínimo legal que ni siquiera se acerca a la línea de la pobreza según las agencias multilaterales. Nuestra encuesta arroja resultados previos a ese aumento salarial. En ella se observó que casi la mitad de los empleados ganaba menos de 6 dólares mensuales, una cifra escandalosamente baja, más o menos el equivalente al salario mínimo legal, sumado a pequeñas adiciones (ver Gráfico 1). Resalta que el 88 % respondió que ganaba menos de 20 dólares mensuales. Un promedio no ponderado, muy aproximado, indicaría que el salario rondaba los 14 dólares mensuales. Con la remuneración incluso después del reciente decreto de aumento salarial, encontramos un primer punto de deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores públicos, pero además de la capacidad de burocracia en mantener una estructura estable. Además, los niveles salariales que reportan los trabajadores representan una violación a sus derechos elementales ya que se trata de un ingreso inferior al mínimo diario que se necesita para subsistir. De entrada, esto remite a la dificultad de desarrollar un trabajo digno, prestar un servicio de calidad y garantizar la concentración laboral que un empleo complejo requiere. A esto se suma la destrucción del sistema de seguridad social que amparaba a los empleados públicos.

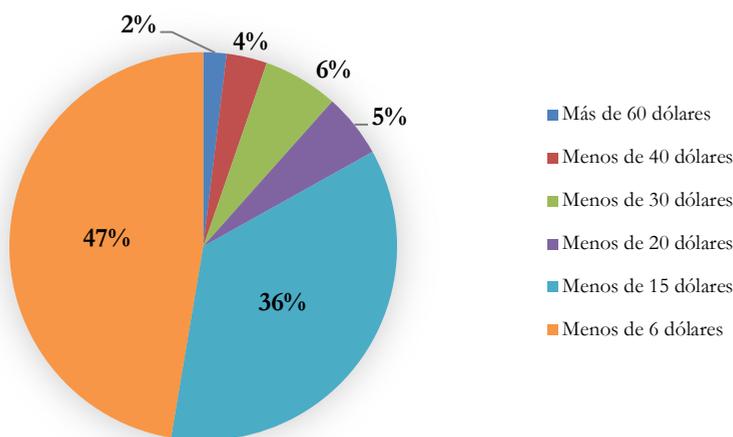
En este punto ha sido clave la sistemática destrucción de los sindicatos. Como referíamos anteriormente, los gobiernos bolivarianos establecieron instituciones paralelas cuando las existentes se consideraban obstáculos para sus políticas, o cuando organizaciones autónomas mostraban resistencia y oposición al liderazgo político. Esto fue el caso también de los sindicatos, que fueron socavados con estructuras laborales paralelas propatronales. También destaca la inserción de los llamados «consejos de trabajadores», que fungen como entidades ideologizadas favorables al gobierno y restan fuerza a la unión sindical. De esta manera se han suspendido *de facto* cientos de contratos colectivos que no se discuten desde hace años. Además, el Estado ha creado empresas de seguridad estratégica; en ellas, la huelga y la protesta están prohibidas. Empezar acciones de rebeldía en esas áreas puede ser causa de encarcelamientos «preventivos», sin la realización de juicios formales. Hay casos paradigmáticos de persecución judicial de la actividad sindical como el de Rodney Álvarez, sindicalista de izquierda, quien sufrió 11 años en prisión sin sentencia firme (Jordan, 2022). Como Álvarez hay decenas de otros trabajadores apresados y perseguidos sin fundamentos ni procedimientos ajustados a la ley (El Pitazo, 2022). La persecución judicial y el socavamiento

5. Todas las referencias a dólares serán en dólares estadounidenses, USD.

de la autonomía sindical explican en parte la falta de fuerza en la respuesta sindical ante una destrucción de condiciones sociales de vida y prestación de servicios sin precedentes.

GRÁFICO 1. SALARIOS DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS

Pregunta 5: ¿Cuánto es el salario puro (SIN ningún bono) de un profesional que entra en la institución?



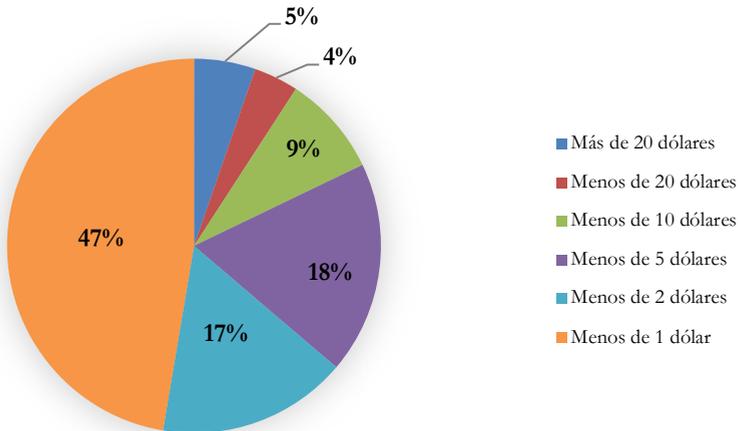
Fuente: Elaboración propia.

El discurso oficial suele defender las condiciones laborales bajo el entendido de que el Estado complementa el salario con una serie de bonos, el ingreso general de los trabajadores. El énfasis está en los denominados bonos de alimentación como un complemento central en la política salarial, aunque estos bonos no forman parte del salario y, por tanto, no forman parte del cálculo de las prestaciones sociales. Como mostramos en el Gráfico 2, de acuerdo con lo reportado en nuestras entrevistas, el bono de alimentación apenas alcanzaba a 1 dólar mensual según el 47 % de los entrevistados. Para el 82 % de los entrevistados en el estudio, los bonos de alimentación que recibían eran menor a 5 dólares mensuales. De manera anecdótica, diversos encuestados reportaron que sus instituciones habían cerrado su comedor, lo que hacía aún más limitado el bono alimentario.

Aparte del bono de alimentación, hay bonos relativos al llamado Carnet de la Patria, un sistema que asigna microayudas económicas a una considerable porción de la población. No obstante, como en otras áreas de la política pública, no hay información pública detallada sobre los pagos que ahí se realizan. Según lo recabado en el estudio, alrededor del 67 % de los encuestados comentó que la totalidad de los bonos que recibían por ese mecanismo era inferior a los 10 dólares (ver Gráfico 3). El 93 % de las personas respondió que la sumatoria de bonos no alcanza a los 20 dólares mensuales. Cabe resaltar dos cualidades de estos bonos. En primer lugar, son irregulares y poco predecibles. Es decir, las y los trabajadores

GRÁFICO 2. REMUNERACIONES EXTRASALARIALES DE TRABAJADORES PÚBLICOS

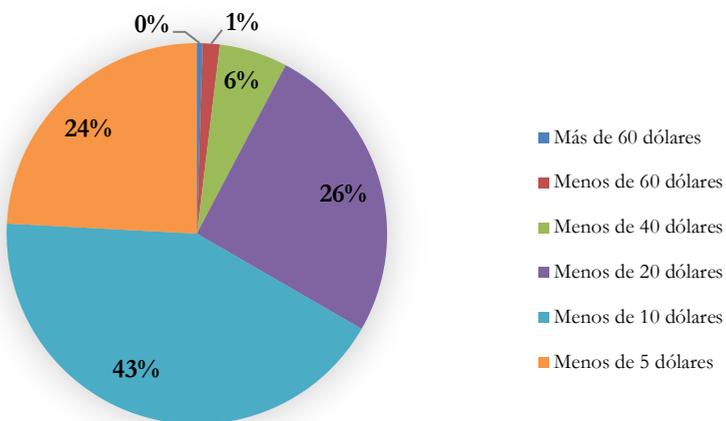
Pregunta 6: ¿Cuánto son los bonos de alimentación (cesta ticket) en dinero de un profesional que entra en la institución?



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3. REMUNERACIONES EXTRASALARIALES EN DINERO

Pregunta 7: ¿Cuánto es el importe total (en dinero) de los bonos recibidos a través del carnet de la patria de un profesional que entra en la institución? (promedio de los últimos 3 meses)



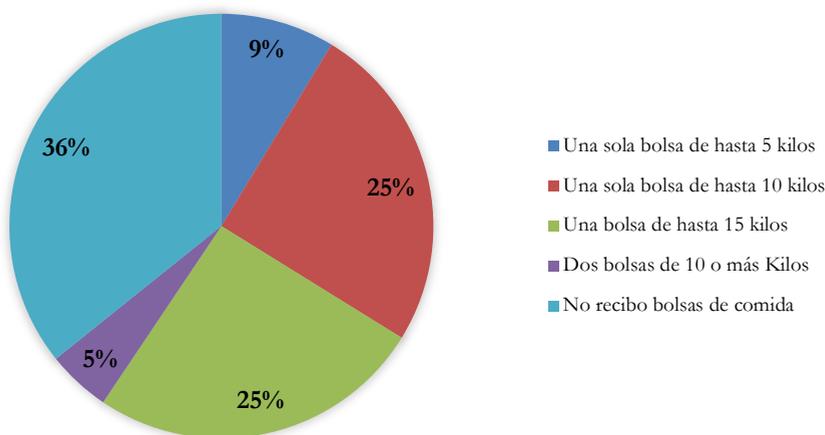
Fuente: Elaboración propia.

escasamente podrán planificar su economía familiar a partir de la regularidad de estas ayudas. Segundo, estas bonificaciones pueden ser superiores al salario formal, por lo que el gobierno potencialmente ha sustituido el salario con ayudas precarias y discrecionales desde el poder. Nuevamente, esta evidencia remite a la condición de Estado depredador de Evans (1995), en la cual se constituyen relaciones sociales de manera discrecional con quien detenta el poder y no a través de mecanismos institucionales ni de relaciones de autonomía arraigada entre el Estado y organizaciones de la sociedad.

La forma predilecta de complemento en las remuneraciones salariales es la bolsa de alimentos. Por numerosas confirmaciones, algunos trabajadores asistían a sus puestos sólo para obtener la bolsa de comida, que en importe era mucho más grande que el salario. Pese a ello, el 36 % de los empleados manifestó no haber recibido bolsa alguna (ver Gráfico 4). Las bolsas tienen contenidos relativamente heterogéneos: algunas son más grandes que otras y traen productos diferentes. Según nuestro estudio, las bolsas de 10 kilos y de 15 kilos parecen ser las más habituales, alcanzan al 50 % de los consultados. Probablemente se entreguen más bolsas, o más grandes, bajo criterios discrecionales, ya que un 5 % de empleados reciben dos bolsas de 10 o más kilos. En general, los bonos recibidos por esa vía rondan los 15 y 20 dólares. Ello equivaldría, a junio de 2022, a casi el 56 % del Ingreso Mínimo Legal (IML), lo cual forma parte de una política de «bonificación salarial» que reduce drásticamente los costos laborales que asume el Estado a costa de la violación de derechos laborales fundamentales. Al momento de jubilarse, estos bonos y «ayudas» no serán tomadas en cuenta como salarios,

GRÁFICO 4. BONOS DE ALIMENTACIÓN EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

Pregunta 9: ¿Reciben bolsas de comida como complemento mensualmente?



Fuente: Elaboración propia.

lo cual les afecta gravemente las prestaciones sociales y crea presiones futuras para el cuidado de las generaciones de trabajadores en condición de jubilación.

Aunque algunos empleados reciben cajas/bolsas de alimentos con productos adicionales, el 75 % de las y los entrevistados respondió que no recibe ninguna proteína ni productos de cuidado diario. Sólo el 7 % manifestó haber recibido productos de limpieza, higiene y proteínas, alguna vez. Según diversos testimonios, las cajas/bolsas antes traían proteínas (más allá de las dos latas de sardinas de 170 gramos, que asiduamente aparecen en las bolsas). Dificultades serias con asuntos logísticos y la cadena de frío han disminuido la inclusión de esos productos.

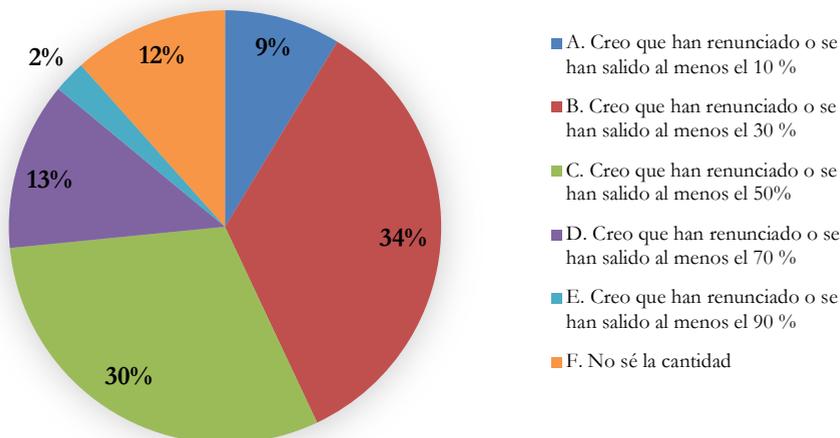
V.2. *Éxodo: una burocracia disminuida*

Uno de los efectos más inmediatos de la caída sistemática de la remuneración de los trabajadores se relaciona con el ausentismo, renuncia y eventual migración de empleados públicos. Por lo tanto, fue pertinente indagar acerca de la cantidad de los empleados públicos que podrían haber renunciado o estar ausentes de sus puestos de trabajo. Las respuestas ofrecidas por los empleados son estimaciones informales que ellos consideran de forma subjetiva, de acuerdo con lo que han visto. Aunque no hay forma de diferenciar entre renunciaciones, ausencias prolongadas y despidos, los consideramos abandonos de la institución. El 34 % de los entrevistados cree que ha salido alrededor de un tercio de los empleados. El 30 % cree que ha salido la mitad de los empleados. En suma, alrededor del 64 % piensa que ha salido entre el 30 y el 50% del personal total de su institución. Se trata de un dato importante, que puede tener consecuencias trascendentales en la calidad del servicio que presta la burocracia y para la función pública como espacio de entrenamiento, profesionalización y movilidad social. Las salidas de la institución se han concentrado, según responden las y los consultados, en profesionales y técnicos en plenitud de sus capacidades. En perspectiva demográfica, los más reacios a salir serían los más cercanos a su jubilación y los más jóvenes y menos preparados. Estos grupos son proclives a aceptar salarios muy por debajo del costo de su reproducción simple. Posiblemente los primeros tengan posibilidades de recibir remesas (proveniente de familiares migrados) y los segundos puedan hacer algún otro trabajo (jóvenes que emprenden y complementan su ingreso formal). En todo caso, se estaría produciendo un vacío entre los cuadros mejor preparados con experiencia media que podría tomar las riendas de la Administración Pública. Los datos parecen ser cónsonos con los bajos salarios que derivan en la emigración, búsqueda de empleo en el sector privado y el auge de la informalidad.

Incluso quienes se mantienen en la burocracia del Estado, muchos se ven obligados a trabajar en otras áreas. En las entrevistas averiguamos si los trabajadores tienen segundos trabajos para completar su ingreso. Según lo observado, apenas el 16 % de los empleados públicos no complementa, de alguna u otra manera, su salario. Del muy elevado 84 % que sí lo hace, un 39 % no quiso dar detalles sobre cómo complementan sus ingresos. De los que complementan el salario, un 26 % ejerce varios oficios, es decir, harían hasta tres trabajos simultáneamente. El emprendimiento más simple, comprar y vender cosas, y oficios en la empresa privada son las opciones más comunes. El gobierno bolivariano ha sido permisivo con estas actividades, debido a la escasa remuneración que ofrece. Es común ver en las

GRÁFICO 5. DESERCIÓN LABORAL

Pregunta 4: ¿Cuántas personas cree que han renunciado o han salido en los últimos 5 años de su Institución?



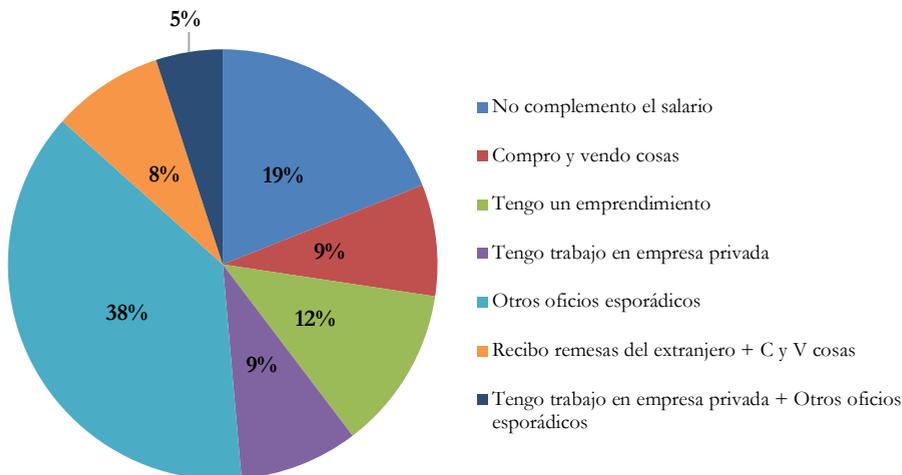
Fuente: Elaboración propia.

oficinas algunos empleados que venden café, tortas o cigarrillos detallados. También ofrecen servicios secundarios. Estas formas de complementar el ingreso laboral son comúnmente llamadas «resuelve» o «matar tigres». El chavismo ha estimulado estas prácticas, y varios de sus intelectuales han escrito artículos o han formado parte de campañas televisivas y en redes sociales apoyándolas y, según ellos, demuestran que la población es «resiliente». Constantemente aúpan esas modalidades laborales, como formas heroicas de «salir adelante» ante el advenimiento de la «guerra económica» y las sanciones estadounidenses (Saldivia Najul, 2021). El asunto central es que se trata de encubrir la precarización del empleo y el aumento sostenido de la jornada de trabajo y su intensidad para apenas poder comprar algunos alimentos. Trabajar horas *extras*, fines de semana y más horas de las reglamentarias afecta a millones de personas, con eventuales efectos de salud y calidad de vida. Ello redundará en una drástica caída de su bienestar, aumento de enfermedades y desmejora en el desempeño de su labor. Es decir, además de la disminución de la fuerza laboral, las y los empleados públicos que permanecen no están concentrados exclusivamente en sus tareas con el Estado, sino que deben complementarlas con otras fuera de la función pública.

Además de la pérdida del salario, otros beneficios tradicionales extrasalariales con los que contaba la Administración Pública han desaparecido. Ese es el caso de las pólizas de seguro médico privado, que eran un incentivo importante para acceder a puestos de trabajo en la Administración Pública. Por muchos años, los contratos colectivos de la burocracia estatal los proveía, con diversidad de calidad y cobertura, pero en la actualidad son una excepción.

GRÁFICO 6. ESTRATEGIAS DE COMPLEMENTO SALARIAL

Pregunta 11. ¿Cómo complementan el salario?



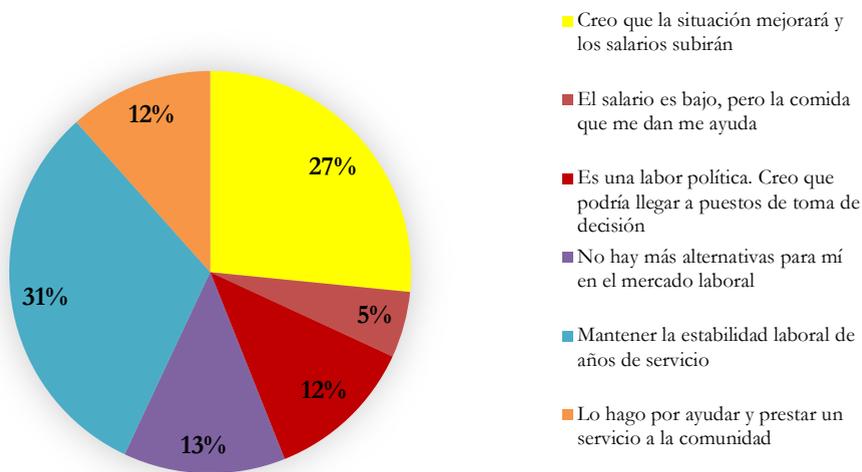
Fuente: Elaboración propia.

El 62 % de los entrevistados afirmó no poseer ningún seguro médico. Otro 20 % afirmó que sólo le cubre menos de 20 dólares y otro 9 % afirmó que cubre menos de 100 dólares. Un 90 % de los empleados encuestados no tiene seguro o su seguro cubre menos de 100 dólares. Esto implica una de las formas de mayor indefensión y desprotección de los trabajadores públicos que, con muy bajos ingresos y un sistema de salud pública precario, no tienen cómo asumir sus gastos en medicinas y salud.

Pese a estas condiciones materiales, llama la atención la lealtad que mantiene una porción de trabajadores con sus empleos. En la pregunta 12, entre las razones para mantenerse en su puesto de trabajo, el 31 % destaca el deseo de sostener la estabilidad laboral de años de servicio, cosa intrigante ya que las prestaciones sociales generadas esos años fueron desintegradas por la hiperinflación (2017-2021). También destaca cierto optimismo: un 27 % cree que la situación mejorará y ven relativamente cerca el final de la extensa crisis. Sobre esto cabe resaltar que la imagen del Estado como un proveedor de estabilidad y movilidad social se mantiene entre algunos de sus empleados, a pesar de las precarias condiciones de trabajo. Esa percepción, aunque atenuada por la crisis, puede servir para una mejora futura de la capacidad estatal, partiendo de los trabajadores que se mantienen en la función pública. Además, es posible que la política de reducir el tamaño del Estado pagando salarios muy bajos haya llegado a un techo y con el reciente aumento salarial de 2022 podría iniciar un período de crecimiento del poder adquisitivo, con objetivos, entre otros, electorales. Como sabemos, la sostenibilidad de esa mejora dependerá de la capacidad del Estado de mantener la tendencia a la baja de la inflación.

GRÁFICO 7. RAZONES DE PERMANENCIA EN EL PUESTO DE TRABAJO

Pregunta 12: ¿Por qué continúa trabajando ahí, qué lo mantiene en ese empleo?



Fuente: Elaboración propia.

V.3. Los servicios públicos dentro de las instituciones

Como hemos sostenido, una forma de entender la pérdida de capacidad estatal recientemente en Venezuela ha sido a través de los efectos de la crisis económica y política en la provisión de servicios públicos. La depauperación de los servicios también afecta las instituciones del Estado, pese a que existen enormes diferencias entre instituciones ubicadas en zonas privilegiadas de Caracas, por ejemplo, en contraste con alcaldías en otros estados del país. De cualquier forma, un 43 % de las y los encuestados cataloga el suministro de agua como deficiente y el 26 % cree que el servicio de telefonía es deficiente. Apenas un 21 % considera que el suministro de agua potable es excelente y sólo un 37 % cree que el servicio de telefonía e internet son excelentes. Estas respuestas están en sintonía con los reportes más abarcadores que existen sobre la provisión de servicios a la población en general (OVSP, 2020, 2022). La falta de servicios de calidad en las instituciones públicas redundan en precarias condiciones laborales y, en última instancia, en baja calidad de prestación de servicios a la ciudadanía. Estos resultados evidencian que las instituciones del Estado han sufrido de igual manera las consecuencias de la crisis y la incapacidad del Estado de proteger a la población e incluso a su propia estructura institucional.

La situación relativa a los insumos de papelería y a las medidas de bioseguridad es preocupante por varias razones. Cerca de la mitad de los empleados considera que ambas condiciones de trabajo son deficientes. En primer término, la falta de insumos de papelería resta calidad del servicio que pueden prestar esos trabajadores, la rapidez, eficiencia y eficacia de

los procesos administrativos. Pero, en segundo lugar, coloca en situación de apremio a los empleados públicos que en algunos casos podrían verse obligados a costear los gastos de funcionamiento de la institución. A esto se suma la escasez de medidas de bioseguridad y las dificultades para llevar a cabo el trabajo a distancia que atentan contra la salud de los empleados en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

V.4. La (des)capacitación de la Administración Pública

La capacitación y formación técnica es una pieza clave en la constitución de la burocracia moderna. La Administración Pública puede ser un espacio de desarrollo profesional, progreso técnico y mejoras sociales que están ligados con oportunidades de formación asociadas con la función pública, adaptación tecnológica y de procedimientos administrativos. Nuestras entrevistas revelan que el Estado venezolano parece haber abandonado la labor de formación técnica en la Administración. De acuerdo con las y los empleados encuestados, en los últimos dos años, dos tercios indican que no han recibido ningún curso de capacitación profesional y el 34 % dice que ha recibido capacitación en los últimos dos años.

En las últimas dos décadas de tensas relaciones entre los gobiernos bolivarianos y la Administración Pública, la élite gobernante se dedicó a reemplazar empleados por trabajadores leales, así como a impartir talleres de formación ideológica que sirvieran de sustento para una burocracia revolucionaria. En este caso, pareciera que en años recientes no hay especial énfasis en la formación política de los trabajadores. Apenas el 29 % de los trabajadores manifestó haber recibido algún taller de formación ideológica. Este dato revela dos asuntos de interés. Primero, el declive es aparente tanto en la capacitación técnica como política. En este sentido, la precarización de las condiciones laborales podría estar acompañada con una suerte de despolitización de la fuerza trabajadora de la Administración Pública. Y, segundo, la dramática reducción de las compensaciones salariales y extrasalariales no está siendo compensada con formas inmateriales de formación, educación y perspectiva profesional en la Administración Pública.

Los resultados de nuestro estudio revelan una caída sostenida de la protección de los trabajadores públicos. Este deterioro material tiene su principal causa en la depauperación del salario, pero además lo acompañan la desmejora de los servicios e incentivos extrasalariales como el sistema de protección social. Comparativamente, la situación de los trabajadores del sector privado es considerablemente mejor, aunque todavía sea precaria. Similar a nuestro estudio, según la consultora ANOVA, el promedio del salario de la Administración Pública es 17,9 dólares (ANOVA, 2022). En contraste, en el sector privado, el promedio es de 116 dólares (ANOVA, 2022). De acuerdo con el Observatorio Venezolano de Finanzas (OVF), el salario promedio del sector privado alcanzó los 102 dólares en el primer trimestre de 2022, el cual se descompone en 234,7 dólares para gerentes, 152,7 dólares para profesionales y técnicos y 100 dólares para obreros (OVF, 2022). El salario en el sector privado es aproximadamente el triple que en el sector público. Dependiendo del nivel de formación y tiempo de experiencia, la diferencia puede ser aún mayor. Esta diferencia explica en buena medida el abandono de los puestos de trabajo del sector público.

A diferencia de la Administración Pública, de acuerdo con el OVF, el 69 % de los salarios se pagan en dólares en el sector privado, aunque el aumento de los precios en dólares está erosionando el poder adquisitivo de los salarios. Según el OVF, entre diciembre de 2021 y marzo de 2022, los precios en dólares aumentaron en un 10,1 % (OVF, 2022). Esto implica otro reto importante: la inflación no ha sido abatida completamente en el país, pese a haber salido de la hiperinflación en 2021. La política hiperinflacionaria y de «bonificación del salario» ha destruido no solo el salario, sino también las prestaciones sociales, debido a que se pactan fondos de prestaciones de acuerdo con la normativa vigente de 25 dólares mensuales. Sin embargo, el salario se complementa con bonos de alimentos (bolsas de comida), bonos en divisas (o su equivalente en bolívares) y bonos por la vía del Carnet de la Patria. De esta manera, el salario ha perdido importancia, mientras que los bonos, establecidos de manera discrecional y directa con quien ocupa el poder, han cobrado mayor peso, desvirtuando la relación laboral y socavando la capacidad organizativa de la clase trabajadora.

VI. CONCLUSIONES

Este trabajo representa un primer acercamiento a la situación de los empleados públicos en Venezuela a partir de los años recientes de severa crisis económica y política (Bull y Rosales, 2020a). En tanto primer acercamiento, quedan todavía interrogantes por responder, sobre todo aquellas relacionadas con las desigualdades *entre* instituciones del Estado, mediadas por diferencia geográfica y sector de la Administración Pública. Además, otro aspecto importante a indagar en futuras investigaciones se refiere a las prácticas alternativas de subsistencia de los trabajadores, así como su vinculación con redes de apoyo dentro y fuera del territorio a partir de la ausencia del Estado y su reducida capacidad de provisión de servicios.

Los resultados más importantes de este trabajo se concentran en el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores la burocracia estatal, así como unas implicaciones iniciales para la realidad sociopolítica de Venezuela en un contexto de crisis económica y deterioro de la democracia en la que se ha sumido el país en la última década. Este deterioro material de los trabajadores de la Administración Pública se concentra principalmente en la erosión del salario y la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales. El principal elemento causal, argumentamos, se trata del establecimiento de un liderazgo depredador que ha sido capaz de someter y avasallar las instituciones de la sociedad, como los sindicatos, que le podrían hacer contrapeso. Al colapso del salario y la capacidad de negociación laboral se suma la falta de oportunidades de formación e incentivos de protección social extrasalariales como las pólizas de seguro privado. Con este deterioro se hace evidente la crisis de reproducción social de ciertos estratos que les impulsa a migrar, bien sea fuera del territorio, o del sector público a otros sectores productivos, incluyendo a la informalidad.

En este contexto, el Estado venezolano ha reducido su ámbito de acción, dada la dificultad —y falta de interés— de su estructura institucional para responder a las necesidades de la población. Resalta en este contexto que el Estado ha preservado su capacidad represiva y la ha focalizado en ciertos sectores de la población, tanto demográficos, geográficos como político-ideológicos (Ávila, 2017; Zubillaga y Hanson, 2018). Mientras tanto, el gobierno ha optado por liberalizar ciertos ámbitos de la economía para reducir la escasez, facilitar procesos

de acumulación alternativos a las rentas del Estado y permitir la consolidación de una nueva élite económica que dé sustento al poder político (Bull *et al.*, 2021; Rosales y Jiménez, 2021). Este proceso más amplio, que Guillermo Aveledo Coll (2021) ha denominado la *pax bodegónica* —por su cualidad represiva-autoritaria y que a la vez dispensa concesiones materiales para el consumo conspicuo—, tiene un reflejo fundamental en la falta de capacidad estatal para cohesionar a la sociedad y satisfacer sus necesidades. Asimismo, el gobierno ha intentado reestablecer una relación productiva con el sector privado a través de diversos foros de diálogo con el propósito de contribuir a una recuperación de la economía. Sin embargo, hay muchos obstáculos para que la relación público-privada se fortalezca y contribuya a mejoras significativas. Según la literatura sobre ‘el Estado desarrollista’ que hemos discutido, una de las condiciones principales para una relación productiva entre el sector privado y el Estado es la existencia de una burocracia que funcione según reglas y normas generalizadas y no dependiente de lealtades políticas, donde existen ciertos rasgos de meritocracia y los oficiales son capacitados y renumerados suficientemente para poder dedicarse a tiempo completo al oficio público. En este estudio hemos mostrado que Venezuela está lejos de contar con instituciones de estas características.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Pareja, F. (2020). Archipiélagos políticos bajo la tormenta en Venezuela: coaliciones, actores y autocratización. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 21-40. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10568>
- Amsden, A. H. (2001). *The rise of «the rest»: Challenges to the west from late industrializing economies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195139690.001.0001>
- Andrade, P. y Nicholls, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: la construcción de un Estado ‘Excepcionalista’ en Ecuador. *ERLACS*, (103), 1-24. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10154>
- ANOVA. (2022). ¿Venezuela se arregló?: Tendencias recientes en la distribución del ingreso (Policy Brief No. 3). Equipo Anova. <https://thinkanova.org/wp-content/uploads/2022/05/ANOVA-Policy-Brief-Notas-Sobre-Distribucio%CC%81n-1.pdf>
- Aveledo Coll, G. (2021, 20 de diciembre). De la ilusión de armonía a la armonía desilusionada. *Revista SIC*. <https://revistasic.org/de-la-ilusion-de-armonia-a-la-armonia-desilusionada/>
- Ávila, K. (2017). Las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP): entre las ausencias y los excesos del sistema penal en Venezuela. *Revista Crítica Penal y Poder*, (12), 55-86. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3040357
- Bracho, Y. (2022). La revolución como coyuntura: militantismo excepcional y trabajo «en el Estado» de las organizaciones populares en el contexto de los gobiernos chavistas del siglo XXI. *Espacio Abierto*, 31(2), 90-102. <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/38106>
- Bull, B. y Rosales, A. (2020a). The crisis in Venezuela: Drivers, transitions, and pathways. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 1-20. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10587>
- Bull, B. y Rosales, A. (2020b). Into the shadows: Sanctions, rentierism, and economic informalization in Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 107-133. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10556>

- Bull, B., Rosales, A. y Sutherland, M. (2021). *Venezuela: de la crisis económica al capitalismo elitista bodegero* [Informe especial]. ILDIS-FES. Ildis-Venezuela. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/18583.pdf>
- Cingolani, L., Thomsson, K. y De Crombrughe, D. (2015). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, 72, 191-207. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.016>.
- Clark, P. y Rosales, A. (2023). Broadened embedded autonomy and Latin America's Pink Tide: Towards the neo-developmental state. *Globalizations*, 20(1), 20-37. <https://doi.org/10.1080/14747731.2022.2032986>
- Corrales, J. y Penfold, M. (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Brookings Institution Press.
- Dargent, E., Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34. <https://doi.org/10.1177/0032329216683164>
- Ebus, B. y Martinelli, T. (2021). Venezuela's Gold Heist: The Symbiotic Relationship between the State, Criminal Networks and Resource Extraction. *Bulletin of Latin American Research*. 41(1), 105-122. <https://doi.org/10.1111/blar.13246>
- El Pitazo. (2022, 19 de mayo). ¿Quiénes son los sindicalistas y trabajadores presos en Venezuela? *ElPitazo*. <https://elpitazo.net/politica/quienes-son-los-sindicalistas-y-trabajadores-presos-en-venezuela/>
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- FIDH y PROVEA. (2022). Derecho a la alimentación en Venezuela: Con la comida no se juega: Graves violaciones al derecho humano a la alimentación en Venezuela. Informe N° 790c. https://provea.org/wp-content/uploads/2022/03/FIDH_Rapport_VENEZUELA_es.pdf
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.
- Geloso, V. J. y Salter, A. W. (2020). State capacity and economic development: Causal mechanism or correlative filter? *Journal of Economic Behavior & Organization*, (170), 372-385. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.12.015>
- Gingerich, D. W. (2013). Governance indicators and the level of analysis problem: Empirical findings from South America. *British Journal of Political Science*, 43(3), 505-540. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000403>
- Gratius, S. y Ayuso Pozo, A. A. (2020). Sanciones como instrumento de coerción: ¿cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela? *América Latina Hoy*. 85, 31-53. <https://doi.org/10.14201/alh.21989>
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), 1495-1510.: <https://doi.org/10.1086/715066>
- International Crisis Group. (2019). *Gold and Grief in Venezuela's Violent South* (Latin America Report, 73). <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>
- Jessop, B. (2007). *State power*. Polity.
- Jiménez, M. (2021). Contesting Autocracy: Repression and Opposition Coordination in Venezuela. *Political Studies*, 71(1), 47-68. 0032321721999975.
- Jiménez, M. (2022). La democratización en Venezuela pasa también por la reconstrucción del Estado. *Nueva Sociedad*, (299), 120-133.
- Jordan, F. (2022, 12 de abril). Rodney Álvarez: el sindicalista de Ferrominera con más de 10 años en prisión por un crimen sin pruebas. *El Diario*. <https://eldiario.com/2022/04/11/rodney-alvarez-sindicalista-libertad-crimen-sin-pruebas/>

- Kohli, A. (1994). Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's «developmental state». *World Development*, 22(9), 1269-1293. https://doi.org/10.1057/9781137476128_2
- Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state. *The Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427. <https://doi.org/10.1080/00220389508422370>
- Luna, J. P. y Soifer, H. D. (2017). Capturing sub-national variation in state capacity: A survey-based approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907. <https://doi.org/10.1177/0002764217720964>
- Lund, C. (2006). Twilight institutions: Public authority and local politics in Africa. *Development and Change*, 37(4), 685-705. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00497.x>
- Mann, M. (1993). *The sources of social power, volume II. The rise of classes and states, 1760-1914*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511570902>
- Marsteintredet, L. (2020). With the cards stacked against you: Challenges to a negotiated transition to democracy in Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (109), 87-106. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10553>
- Monaldi, F., Hernández, I. y Reyes, J. L. R. (2021). The collapse of the Venezuelan oil industry: The role of above-ground risks limiting foreign investment. *Resources Policy*, (72), 102116 (e-location). <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102116>
- Mora Contreras, J., Rojas, A., Fargier, M., Ramírez Núñez, V., Vargas, G., Tonella, G. y Núñez, C. D. (2017). Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014. En C. Peña (Ed.), *Venezuela y su tradición rentista: Visiones, enfoques y evidencias*. CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv253f4m4>
- Muno, W. y Briceño, H. (2022). Autocratization and Public Administration: the revolutionary-populist regime in Venezuela in comparative perspective. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 45(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/23276665.2022.2148262>
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- OVF (2022). El salario promedio del sector privado alcanzó a US\$ 101 en el primer trimestre de 2022. Observatorio Venezolano de Finanzas. <https://observatoriodefianzas.com/el-salario-promedio-del-sector-privado-alcanzo-a-us-101-en-el-primer-trimestre-de-2022/>
- OVSP (2020). *Estudio de percepción ciudadana de Servicios Públicos (Boletín No. 12)*. Observatorio Venezolano de Servicios Públicos. http://www.observatoriovsp.org/wp-content/uploads/Boletin-12_8-convertido-comprimido.pdf
- OVSP (2022). *Percepción ciudadana de los servicios públicos en Venezuela: resultado de la encuesta realizada enero-febrero 2022 (Boletín 32)*. Observatorio Venezolano de Servicios Públicos. http://www.observatoriovsp.org/wp-content/uploads/Boletin-32-V.Final_.pdf
- Rodríguez, F. (2019). *Sanctions and the Venezuelan Economy: What the data say*. Torino Economics, LATAM Economics Viewpoint. <https://torinocap.com/wp-content/uploads/2019/06/Sanctions-and-Vzlan-Economy-June-2019.pdf>
- Rodríguez, F. (2021, 26 de marzo). Sanctions and Oil Production: Evidence from Venezuela's Orinoco Basin. *Francisco R. Rodríguez*. <https://franciscorodriguez.net/2021/03/26/sanctions-and-oil-production-evidence-from-venezuelas-orinoco-basin/>
- Rosales, A. y Jiménez, M. (2021). Venezuela: Autocratic Consolidation and Splintered Economic Liberalization. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 425-447. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000113>
- Saldívar Najul, F. (2021, 27 de febrero). *¿Qué busca la campaña por Twitter de que «El venezolano resuelve»?* Aporrea. <https://www.aporrea.org/medios-alternativos-y-comunitarios/a300231.html>
- Skocpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>

- Sutherland, M. (2019). *Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela*. Provea. <https://provea.org/wp-content/uploads/2019/05/SancionesSutherland-1.pdf>
- Torrealba, C. G. (2022). Entre tutelaje y emancipación: Procesos de institucionalización y repertorios de resistencia comunal en Venezuela. *Espacio Abierto*, 31(2), 22-38. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/38102>
- Urbaneja, D. (2013). *La renta y el reclamo: ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Alfa.
- Velasco, A. (2022a). From «Grupos de Trabajo» to «Colectivos»: The Evolution of Armed Pro-Government Groups in the Chávez Era. *Espacio Abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología*, 31(2), 103-120. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/38108>
- Velasco, A. (2022b). The Many Faces of Chavismo: Beyond polarized interpretations, revisiting Chavismo's long origins and many mutations reveals a political project marked more by adaptation and contradiction than by rigid ideological lines. *NACLA Report on the Americas*, 54(1), 20-73. <https://doi.org/10.1080/10714839.2022.2045098>
- Wade, R. (2004). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (vol. 2). University of California press.
- Zubillaga, V. y Hanson, R. (2018). Los operativos militarizados en la era post-Chávez: del punitivismo carcelario a la matanza sistemática. *Nueva Sociedad*, (278), 59-69.

VIII. ANEXO

TABLA 1. ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS

| | |
|----|--|
| 1 | Alcaldía de Caracas |
| 2 | Alcaldía Guaicaipuro |
| 3 | Asamblea Nacional de Venezuela |
| 4 | Ávila TV |
| 5 | Banco Central de Venezuela |
| 6 | Banco de Venezuela |
| 7 | Banco Municipal de Sangre |
| 8 | Banco de Desarrollo de la Mujer, BANMUJER. |
| 9 | Bolivariana de Puertos S. A. (Bolípuertos) |
| 10 | Bolsa Pública de Valores |
| 11 | Venezolana de Televisión |
| 12 | Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) |
| 13 | Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Telecomunicaciones (CENDIT) |

A. ROSALES, B. BULL Y M. SUTHERLAND
DEPREDACIÓN Y AUSENCIA DE BUROCRACIA: LA SITUACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
EN VENEZUELA DESDE LA MIRADA DE LA CAPACIDAD ESTATAL

| | |
|----|---|
| 14 | Centro Nacional Electoral (CNE) |
| 15 | Compañía Nacional de Teatro |
| 16 | Consejo Bolivariano Municipio Libertador |
| 17 | Consortio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos (CONVIASA) |
| 18 | Corporación Eléctrica Nacional, S.A. (CORPOELEC) |
| 19 | Corporación para el Desarrollo de Mérida (CORPOMERIDA) |
| 20 | Corporación Socialista de Cemento |
| 21 | Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHHP) |
| 22 | Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL) |
| 23 | Fundación de Educación Ambiental |
| 24 | Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS) |
| 25 | Gobernación de Miranda |
| 26 | Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER) |
| 27 | Instituto Nacional del Deporte (IND) |
| 28 | Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) |
| 29 | Instituto Nacional de Tierras |
| 30 | Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) |
| 31 | Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación (IPASME) |
| 32 | Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) |
| 33 | Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) |
| 34 | Lácteos Los Andes |
| 35 | Metro Los Teques |
| 36 | Ministerio del Poder Popular para la Comunicación |
| 37 | Ministerio del Poder Popular para las Aguas |
| 38 | Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo |
| 39 | Ministerio del Poder Popular para la Alimentación |
| 40 | Ministerio del Poder Popular de Comunas |
| 41 | Ministerio del Poder Popular de Deporte |

A. ROSALES, B. BULL Y M. SUTHERLAND
DEPREDACIÓN Y AUSENCIA DE BUROCRACIA: LA SITUACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
EN VENEZUELA DESDE LA MIRADA DE LA CAPACIDAD ESTATAL

| | |
|----|--|
| 42 | Ministerio del Poder Popular de Industrias |
| 43 | Ministerio del Poder Popular de Salud |
| 44 | Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional |
| 45 | Ministerio del Poder Popular para Asuntos de la Mujer |
| 46 | Misión Barrio Adentro |
| 47 | MOVILNET |
| 48 | Ministerio del Poder Popular para la Educación |
| 49 | Ministerio del Poder Popular para la Cultura |
| 50 | Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo |
| 51 | Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior |
| 52 | Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria. |
| 53 | Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores Justicia y Paz |
| 54 | Museo de Ciencias Naturales |
| 55 | Oficina de Planificación del Sector Universitario |
| 56 | Petróleos de Venezuela, S. A. |
| 57 | Petroquímica de Venezuela, S. A. (Pequiven) |
| 58 | Radio del Sur |
| 59 | Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria |
| 60 | Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos |
| 61 | Registro y Acreditación de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica |
| 62 | Universidad Bolivariana de Venezuela |
| 63 | Universidad Central de Venezuela |
| 64 | Universidad de los Andes |
| 65 | Universidad Nacional Experimental de la Seguridad |
| 66 | Universidad Nacional Experimental de la Gran Caracas |
| 67 | Universidad Politécnica Territorial de Mérida Kléber Ramírez |
| 68 | Venezolana de Cementos |

Fuente: Elaboración propia.