

Ensayo científico/ LA GESTIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

Por: **Alberto José Cadevilla Soto**
(albertocadevillasoto@gmail.com)

Recibido: 07/08/2019
Aprobado: 13/07/2020

Resumen

La administración puede ser vista como una actividad cooperativa que tiene el propósito de organizar y servir para el logro de objetivos del Estado, entenderse bien como la entidad que administra, bien como la actividad administrativa; donde el ciudadano es su razón de ser y debe ser considerado como demandante de sus servicios y contribuyente de los servicios públicos. La nueva gestión pública es una nueva forma de acerca el gobierno a la comunidad, de hacer al ciudadano responsable y corresponsable de la acción de gobernar. La forma y naturaleza de la estructura organizativa del sector público está establecida en la constitución nacional, confiriéndole un carácter institucionalista, que restringe la autonomía funcional de la administración, la gerencia y la gestión pública. La caracterización del sector público venezolano se puede hacer a partir de los principios consagrados de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, sometimiento pleno a la ley y al derecho; tales principios propenden al desarrollo y modernización de la gerencia, en tanto conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales.

Palabras clave: Administración pública; gerencia pública; gestión pública.

PUBLIC MANAGEMENT IN VENEZUELA

Abstract

The administration can be seen as a cooperative activity that has the purpose of organizing and serving for the achievement of State objectives, be well understood as the entity that manages, as well as administrative activity; where the citizen is their reason for being and should be considered as a plaintiff of their services and a taxpayer of public services. The new public management is a new way of bringing government closer to the community, of making the citizen responsible and co-responsible for the action of governing. The form and nature of the organizational structure of the public sector is established in the national constitution, giving it an institutionalist character, that restricts the functional autonomy of the administration, management and public administration. The characterization of the Venezuelan public sector can be done based on the established principles of honesty, participation, speed, effectiveness, efficiency, transparency, accountability, responsibility, full submission to law and law; such principles tend to the development and modernization of management, as knowledge and practices that allow improving the rationality of the administrative direction of the State in social terms.

Key words: Public administration; public management; public management.

Introducción

Respecto a la administración pública se hace necesario diferenciar tres elementos que marcan la acción del Estado en la sociedad y, a su vez, buscan materializar su objetivo: el bienestar común; así se tiene: la gerencia pública, la gestión pública y, propiamente, la administración pública. La gerencia pública remite a estrategias que logran acercar los fines del Estado con la sociedad, su naturaleza es ontológica; la gestión pública refiere a la forma de hacer tangible y realizable los fines del Estado mediante la atención efectiva y eficiente de las demandas sociales, su naturaleza es instrumental; finalmente, la administración pública está estrechamente vinculada con la realización de los fines del Estado, su naturaleza es teleológica.

Grosso modo, en Venezuela el poder público se divide en legislativo, ejecutivo, judicial, electoral y ciudadano y se distribuye en nacional, estatal y municipal; teniendo funciones administrativas todos los poderes, siempre y cuando, impliquen acciones jurídico-administrativas sobre su organización y sus recursos. Adicionalmente, la administración, gerencia y gestión del poder público están sustentadas en los principios constitucionales de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y sometimiento a la ley. Con ello se busca incorporar nuevas formas de gestión que permitan fortalecer la acción estatal en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales.

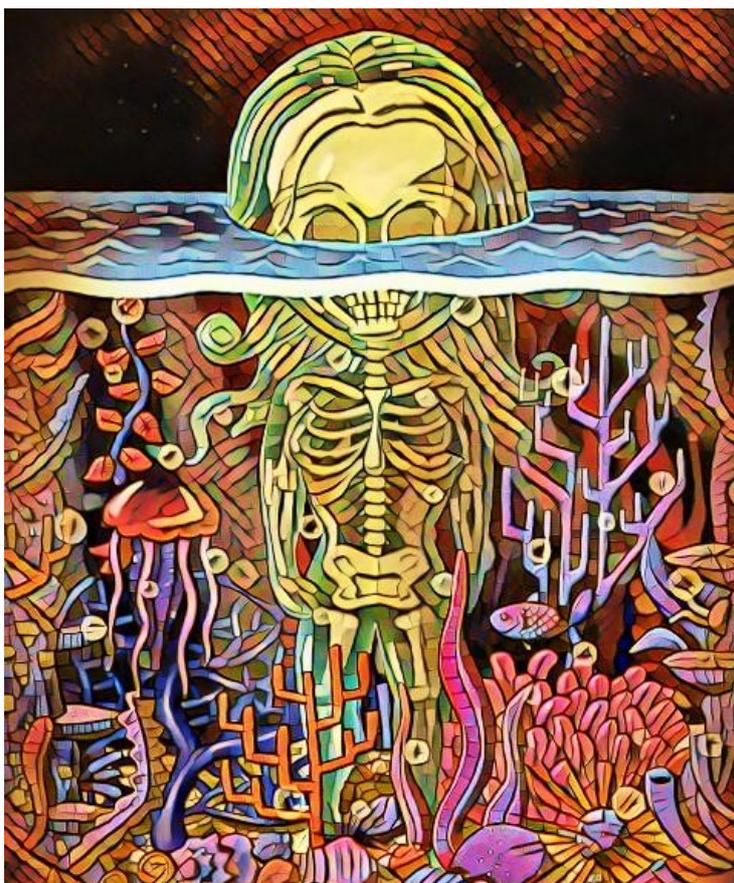
Apoyándose en la coordinación, armonización y conjunción entre las ramas del poder en los diversos niveles, así como favorecer la corresponsabilidad de la sociedad en / con los asuntos públicos, mediante una acción concertada más eficiente en alineación con todos los planes y políticas de desarrollo.

Precisiones sobre la administración, la gerencia y la gestión del sector público

Al estudiar al sector público venezolano es necesario establecer algunas precisiones. Partiendo de que la administración es, en su acepción más común de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (2014, párr. 1), “acción y efecto de administrar”. En tanto que esta, administrar, indica dicho Diccionario (Ob. Cit: párr. 1), proviene del “latín ad-ministrare, [ad –ir, hacia– y ministrare –servir, cuidar–], gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan”; por su relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad. La

administración puede ser vista como una actividad cooperativa que tiene el propósito de organizar y servir para el logro de objetivos.

Para Moreno (1980), la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno, formal, como la entidad que administra, el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios para la satisfacción de los intereses generales; otro: material, la actividad administrativa o la actividad de este organismo en su gestión intrínseca, así como en sus relaciones con otros organismos y particulares para asegurar la consecución de su misión. Por ello, aseveran Seijo y Añez (2008), la administración pública presta un servicio a la sociedad, su verdadera razón de ser es atender los intereses y derechos de los ciudadanos y los diferentes grupos que la componen, buscando equilibrio de todos ellos; compatible con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. En razón de lo cual, la organización debe orientar sus procesos a satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.



Fuente: Obra digital "Burocracia", de Ramón E. Azócar A., 2020.

Plantean Bobbio, Matteucci y Pasquino (2005), que la administración pública, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de éste; incluye a las organizaciones públicas que realizan la función administrativa y su gestión y a otros entes públicos con personalidad jurídica, nacionales, regionales o locales. Suele referir a formas republicanas y/o democráticas en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas.

Esta situación ha llevado, afirman Seijo et al (2008), a comprender que la administración pública es una institución prestadora de servicios al ciudadano y a la sociedad. El ciudadano, en el marco de un interés colectivo, es el principio y el fin de toda la actividad administrativa (su razón de ser) y, por ello, debe ser considerado en una doble vertiente: una, demandante o potencial destinatario/receptor de dichos servicios; otra, contribuyente o financiador de los servicios públicos, repleto de derechos individuales compatibles con los colectivos y generales de toda la sociedad.

Esta novedosa forma de entender la administración pública trae a colación el concepto de la gerencia pública. La palabra gerencia de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (ob. Cit., párr. 1) viene “del latín *gerere*, cuyo significado es: administrar, que en derecho romano aparece como *gerere pro*, es decir, administrar por: llevar a cabo las órdenes del amo.” A partir de ello, la gerencia pública es vista por Plasencia (1994, pág. 99) “como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales”. Debido a que remite a la forma de direccionar las relaciones que puedan establecerse entre las organizaciones de una sociedad, públicas y privadas, así como al desarrollo de prácticas gerenciales que permitan cimentar la eficiencia, transparencia y pulcritud de la administración pública para con los ciudadanos.

En ese sentido, se dice que la gerencia pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prever las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro buscando el equilibrio de intereses parciales que integran la sociedad y optimizando su función de servicio público mediante el diseño y re-diseño de sus procesos. Adicionalmente, la gerencia de la administración debe responsabilizarse de la inversión de los fondos públicos, conjugando eficacia y eficiencia con los principios de legalidad, empleando instrumentos adecuados para la gestión, tanto de su talento humano como de los diversos recursos, incluyendo la gestión del conocimiento.

Acá es donde se inserta la gestión pública (nueva gestión pública), como corolario de las transformaciones ocurridas en la administración pública debido al impacto de los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos que se han venido suscitando. Seijo et al (2008), resaltan en el ámbito político la implantación generalizada de sistemas democráticos, en lo económico la austeridad en el gasto público impuesta por la crisis fiscal del Estado social, así como los cambios en la forma de gestión del sector público; a los cuales se añan los cambios tecnológicos que han revolucionado los instrumentos de gestión. Todo ello, mediante la importación e incorporación de prácticas y técnicas desde la gerencia privada y la devolución de actividades públicas a la sociedad civil, lo que se redunda en gobernabilidad y gobernanza.

La nueva gestión pública se traduce en una nueva forma de acerca el gobierno a la comunidad, de hacer participativo y comunitario el proceso de formulación de las políticas públicas, de hacer al ciudadano responsable y corresponsable de la acción de gobernar y de la dirección de los asuntos públicos. También implica una mayor importancia y realce de la labor de contraloría social, porque se valora la transparencia, la eficiencia, la rendición de cuentas y la publicidad de las acciones gubernamentales y políticas. Así, la gestión pública remite a una praxis que posibilita el ejercicio democrático y concertado del poder en/con la sociedad, promoviendo la participación organizada para la definición y logro de su propio bienestar.

Naturaleza de la organización del sector público venezolano

La forma y naturaleza de la estructura organizativa del sector público está establecida en la constitución nacional y en la ley orgánica de la administración pública, confiriéndole un carácter institucionalista, normativo, rígido, que tiende a limitar y restringir la autonomía funcional de la administración, gerencia y gestión pública. En el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (1999) se establece que el poder público se distribuye en nacional, estatal y municipal; y se divide en el ámbito nacional en ejecutivo, legislativo, judicial, ciudadano y electoral. En cada nivel de distribución y división existen órganos y entes de la administración pública con funciones y objetivos definidos y actúan como instrumentos de la acción política al servicio de la comunidad.

La administración pública en sus tres niveles es tutelada por la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) (2014: 2), inspirada en los valores fundacionales como

pilares de la función pública mediante la eficiencia y eficacia de su acción, cimentando a la administración pública “mediante políticas y programas que materialicen los postulados del Estado social de derecho y de justicia”. En la LOAP (ob. Cit: 6) se señala que “el ejercicio de la potestad organizativa de la administración pública está en los órganos, entes y misiones en consonancia con la constitución, la ley y de conformidad con la planificación centralizada.” Los órganos son las unidades administrativas de los tres niveles cuyas funciones tengan efectos jurídicos o ejerzan acciones regulatorias y los entes son organizaciones administrativas descentralizadas con personalidad jurídica propia, sujetos a órganos rectores y deben actuar en consonancia con la planificación central.

En la administración pública central, correspondiente al ámbito nacional, existen órganos superiores de dirección, como presidente de la república, vicepresidente ejecutivo, consejo de ministros, vicepresidentes sectoriales, ministros, viceministros, jefes de gobierno y autoridades regionales; así como órganos superiores de consulta, caso de la procuraduría general de la república, consejo de Estado, de defensa de la nación, juntas sectoriales y juntas ministeriales. Hernández (2011, pág. 351), dice que la función administrativa del poder ejecutivo en cualquiera de sus niveles “se extiende a la actividad e inactividad de rango sub-legal del Poder Ejecutivo, así como también a la actividad e inactividad de los otros órganos del Poder Público en sus relaciones jurídico-administrativas.”

La administración pública en el nivel estatal, de acuerdo con el artículo 160 de la CRBV (ob. Cit: 232), corresponde a los gobernadores; ya que “los estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena”. En ese sentido, su acción administrativa debe estar sustentada por los principios rectores de la función pública, en los preceptos constitucionales y en las leyes que rigen la materia (LOAP, entre otras); además, apoyándose para su ejercicio en los órganos asesores, a saber: contraloría del estado, consejo legislativo y consejo de planificación y coordinación de políticas públicas. Siendo esencial la rendición de cuentas como mecanismo de control y evaluación continua de la acción administrativa estatal.

En el nivel municipal la administración corresponde a los alcaldes, como autoridad ejecutiva máxima de los municipios. Su acción administrativa está regida por la CRBV, la LOAP y la ley orgánica del poder público municipal (2010, pág 1), que establece en el artículo 3 que su autonomía funcional y financiera implica “elegir sus autoridades,

gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, (...) organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado.” En la CRBV (ob. Cit., 240) se hace hincapié, artículo 168, en la necesidad de integrar “la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna”.

La administración pública descentralizada, según la CRBV (ob. Cit., 232), debe ser vista como una estrategia nacional de democratización del poder político, que busca hacer corresponsable a la ciudadanía de su propio bienestar, acercado el ejercicio del poder político a la participación social comunitaria para la “prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.” De acuerdo con la LOAP (ob. Cit) puede ser de dos tipos: funcional, trasladar funciones o competencias a órganos que garanticen un mejor cumplimiento de los fines del Estado, caso de empresas, institutos autónomos, fundaciones, asociaciones, entre otros entes; territorial, en atención a los principios de eficiencia y eficacia que deben regir a la función pública se transfieren competencias y servicios públicos a administraciones territoriales.

En tanto la desconcentración territorial, como parte de una mejor gestión pública, señala la LOAP (ob. Cit., 10), pretende “acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado (...) [adaptando] su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial”.

Características de la organización del sector público venezolano

La caracterización del sector público venezolano se puede hacer a partir de los principios consagrados en la CRBV (ob. Cit.: 220) en su artículo 141, como son “honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad (...) con sometimiento pleno a la ley y al derecho.” Los cuales son complementados con los establecidos en la LOAP (ob. Cit: 5) en el artículo 10, “economía, (...) simplicidad, (...) proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y (...) supresión de las formalidades no esenciales.”

Grimaldo (ob. Cit.), explica que se pueden entender a la eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación como principios que propician la

organización de la administración pública en la medida que disponen cómo deben operar los poderes públicos venezolanos. Es significativo el principio de jerarquía de mando que ratifica una condición singular de la administración venezolana, los jefes siempre son los que deben resaltar, aplica para los mandos medios e inferiores, tanto para los beneficios que se obtengan (réditos políticos) como para los perjuicios que se generen (asignar responsabilidades).

La gerencia y la gestión en el sector público venezolano

La existencia de tales principios propende al desarrollo y modernización de la gerencia, en tanto conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales; pues configuran esquemas y estrategias de actuación que concilian la participación con la actuación eficiente; la satisfacción de necesidades sociales con la confluencia de necesidades e interés, la eficiencia y transparencia social con la gobernanza. Adicionalmente, el principio de la supresión de formalidades no esenciales ha busca posibilitar a los gerentes el desarrollo de una gestión más cónsona con las nuevas realidades; es decir, con la satisfacción oportuna de las demandas, con el mejoramiento y facilitación de los procesos administrativos.

Para que la administración, la gerencia y la gestión pública puedan cumplir cabalmente su función deben incorporar la ética pública como práctica de actuación, hacer de la idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, y en definitiva, a los demás; es el eje central de la acción administrativa. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la administración y debe conectarse con una administración pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los intereses colectivos. La gerencia pública no es apearse a unas normas, a un manual o a un código de conducta, ello corresponde más al derecho y en todo caso a la deontología profesional; es orientarse al buen hacer, producto de las competencias profesionales adquiridas con calidad y al libre albedrío de la voluntad y acción humana.

Las razones de una ética en la administración, en la gerencia y en la gestión pública pueden verse en varios planos, a saber: técnico-económico, donde la calidad humana es entendida como calidad de servicio; psicosocial, pues lo exige la sociedad, el soberano,

el pueblo, así como la conciencia propia; humanas, los funcionarios públicos siguen siendo personas en la administración pública.

Conclusión

En los últimos tiempos se ha venido presentando en Venezuela un clima de inseguridad, violencia y pobreza. Para lograr un desarrollo sostenible, el Estado debe cambiar o reformar sus políticas y enfocarlas hacia un modelo de gobierno que, sin descuidar la equidad, no deje de lado las variables macroeconómicas, con el fin de centrarlas en la calidad de vida de los ciudadanos para que estos posean cobertura total en educación, salud, seguridad social y así lograr que todo individuo esté en capacidad de satisfacer sus necesidades.

En este sentido, una gerencia ética de la administración pública debe plantearse como un agente activo que estimula a los ciudadanos a participar social y responsablemente en la vida pública, contribuyendo en la búsqueda del bien común; esta situación obliga a los políticos a rendir cuentas de su actuación y crea exigencias éticas de solidaridad entre los ciudadanos y funcionarios públicos.

En este orden de ideas, el estudio de la gerencia, la gestión y administración pública, sugiere el reforzar la confianza en los organismos públicos para lo cual se debe colocar en marcha una definición de una misión clara para el gerente y el servidor público; de tal forma, que puedan ayudar a los poderes públicos a encontrar nuevos medios de valorar la integridad y cohesión con los ciudadanos respecto a rasgos valorativos sobre los cuales interactuar como parte de la función pública.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2005). Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, México.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 5.908, Extraordinaria. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 con la Enmienda N° 1. Febrero 19, 2009, Caracas.
- Grimaldo, J. (2006). Consideración de principios organizacionales para Administración Pública. Bases teóricas para una reforma administrativa en Venezuela.

Documento en línea. Disponible: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/15773>. Consulta: 2017, Septiembre 6

Hernández, J. (2011). Allan R. Brewer-Carías y el concepto de derecho administrativo en Venezuela. *Revista de Administración Pública*, 184, 349-355.

Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.147, Extraordinaria. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Noviembre 17, 2014, Caracas.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.015, Extraordinaria. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Diciembre 28, 2010, Caracas.

Moreno, R. (1980). *La administración pública federal en México*. Universidad Autónoma de México, México.

Plasencia, A. (1994). *Gerencia pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española: administración*. Artículo en línea. Disponible: <http://dle.rae.es/?id=0mCOzj6>. Consulta: 2017, Septiembre 5

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española: administrar*. Artículo en línea. Disponible: <http://dle.rae.es/?id=0mFISCm>. Consulta: 2017, Septiembre 5

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española: gerencia*. Artículo en línea. Disponible: <http://dle.rae.es/?id=J8mtyd2>. Consulta: 2017, Septiembre 5.

Seijo, C. y Añez, N. (2008). La gestión ética en la administración pública: base fundamental para la gerencia ética del desarrollo. *Revista CICAG*, 5, (1), 14-26.