



24303



BA2021000018



ÁREA CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
APROXIMACIÓN ESTRUCTURAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
VENEZUELA

Amaire Josefina Mora Guerrero

Doctora en Ciencias Administrativas y Gerenciales (amairemora@gmail.com)

Resumen

En la investigación aproximación estructural a la Administración Pública en Venezuela se buscó develar los fundamentos que guían la acción administrativa en todos los niveles políticos y territoriales en Venezuela. Así, la investigación fue documental, de naturaleza descriptiva. Se revisaron un conjunto de documentos que permitió analizar a la Administración Pública en Venezuela en cualquiera de sus niveles. Se entendió que la Administración Pública identifica tanto a un conjunto de órganos de las personas jurídicas estatales, lo cual implica un concepto orgánico de la Administración Pública, como un grupo de acciones, lo que conlleva a una actividad administrativa, que resultan de la gestión del interés general realizada por esos órganos, ello traduce un concepto material de la Administración Pública. Además, la Administración Pública en Venezuela está regida por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014, que fue creada con el objetivo de establecer los fundamentos de su administración, reglar los compromisos de gestión, desarrollar mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Se concluyó que existen siete fundamentos que orientan las actividades administrativas del Estado Venezolano y sus órganos, a saber: normativo, político, institucional, económico, social, cultural, administrativo.

Palabras clave: interés general, principios constitucionales, distribución del poder.

ISSN: 2739-0381



24303



BA202100018



STRUCTURAL APPROACH TO THE PUBLIC ADMINISTRATION IN VENEZUELA

Abstract

The research on structural approach to Public Administration in Venezuela sought to unveil the foundations that guide administrative action at all political and territorial levels in Venezuela. Thus, the research was documentary, descriptive in nature. A set of documents was reviewed that allowed the analysis of the Public Administration in Venezuela at any of its levels. It was understood that the Public Administration identifies both a set of bodies of state legal entities, which implies an organic concept of Public Administration, as a group of actions, which leads to an administrative activity, resulting from the management of the general interest carried out by these bodies, this translates a material concept of the Public Administration. In addition, the Public Administration in Venezuela is governed by the provisions of the Organic Law of Public Administration of 2014, which was created with the objective of establishing the foundations of its administration, regulating management commitments, and developing mechanisms to promote popular participation. and the control, monitoring and evaluation of public policies. It was concluded that there are seven foundations that guide the administrative activities of the Venezuelan State and its organs, namely: normative, political, institutional, economic, social, cultural, administrative.

Key words: general interest, constitutional principles, distribution of power.



24303



BA2021000018



investigación descriptiva, de acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014: 98), “Busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis”; en este caso interesa detallar los elementos ontológicos que definen y, al mismo tiempo, caracterizan las actividades administrativas venezolanas, tanto en el plano político como en el ámbito territorial.

La población, advierte Corbetta (2007: 272), es el “conjunto de unidades que forman el objeto de estudio”, (p.272) es decir, los documentos que tratan o analizan a la administración pública en Venezuela en cualquiera de sus niveles. En tal sentido, la unidad de análisis, siguiendo a Corbetta (Ob. Cit: 79), “representa el objeto social al que se refieren las propiedades estudiadas en la investigación empírica. Una reflexión teórica no necesita definir unidades de análisis exactas”; pues son amplias y extensas y dependen en mucho de la pertinencia, interés y relevancia del tema de la administración pública en Venezuela en un momento dado.

En razón de ello, el muestreo será no probabilístico, señalan Hernández, Fernández y Baptista (2014: 176), “la elección de los elementos no depende de la probabilidad sino de las características de la investigación.” En el caso de esta investigación por la amplitud de la población, a saber: documentos referidos a la administración pública venezolana. Lo cual lleva a la utilización de un muestreo teórico, según Hernández, Fernández y Baptista (Ob. Cit: 476) “implica que los casos, (...) (en general, los datos), se agregan según la evolución de las categorías hasta alcanzar la saturación, entender cómo se vinculan dichas categorías y responder a las preguntas de investigación”; puesto que interesa es develar los fundamentos que guían la acción administrativa venezolana y ese es el parámetro que orienta la búsqueda en la investigación.

Análisis y Resultados

El sistema de Administración Pública en Venezuela: Estructura

La administración pública en Venezuela de acuerdo con el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (2009: 220), está al

ISSN: 2739-0381



24303



BA2021000018



servicio de sus ciudadanos y se cimienta en los valores que dan cuerpo a la república, a saber “honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Para Brewer-Carias (2019c), la administración pública identifica tanto a un conjunto de órganos de las personas jurídicas estatales (concepto orgánico de la administración pública), como un grupo de acciones (actividad administrativa) que resultan de la gestión del interés general realizada por esos órganos (concepto material de la administración pública).

Explica Brewer-Carias (2019c), que los órganos estatales que son parte de la administración pública derivan de las personas jurídicas político-territoriales: república, estados, municipios y demás entidades políticas que componen dicha administración y ejercen el poder ejecutivo; así como los órganos de las personas jurídicas estatales descentralizadas de tales personas estatales político-territoriales, que actúan adscritas y tuteladas por los órganos que ejercen el poder ejecutivo, sean de derecho público, los institutos autónomos, o de derecho privado, empresas o fundaciones del Estado. Todo lo cual se desarrolla en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) (2014). En cuanto al aspecto material de la administración pública, asevera Brewer-Carias (2019b), las actividades administrativas son realizadas en ejecución directa e inmediata de la legislación y sólo indirecta y mediata de la constitución y la realizan los órganos mencionados.

La administración pública en Venezuela es regida por las disposiciones de la LOAP (2014), creada con el objetivo de establecer los fundamentos de su administración, reglar los compromisos de gestión, desarrollar mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Se fija la estructura de la administración pública en: primero, administración pública nacional, constituida por la administración pública central, que de acuerdo con el artículo 44 posee órganos superiores de dirección (presidente de la república, vicepresidente ejecutivo, consejo de ministros, vicepresidentes sectoriales, ministros, viceministros, jefes de gobierno y autoridades regionales) y órganos superiores de



24303



BA2021000018



consulta (procuraduría general de la república, consejo de Estado, consejo de defensa de la nación, juntas sectoriales y juntas ministeriales).

Adicionalmente cuenta con la comisión central de planificación, que, según el artículo 60 de la LOAP (2014: 18), es el “órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada de la Administración Pública Nacional, (...) encargado de (...) la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.” En otras palabras, es la instancia dispuesta legalmente para direccionar eficaz y eficientemente todos los esfuerzos en una sola dirección a fin de garantizar la unicidad y coherencia de criterios y objetivos en la gestión de los objetivos de desarrollo nacional.

Resulta relevante que una de las funciones otorgadas en la LOAP (2014: 14), al vicepresidente sea la establecida en el numeral 10 del artículo 48 “Dirigir y coordinar el proceso de evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas por el Ejecutivo Nacional”. Muy en consonancia con la atribución fijada en el numeral 1 del artículo 50 de la LOAP (2014: 15), a los vicepresidentes sectoriales: “Proponer las líneas de definición conceptual de las políticas públicas, a ser formuladas e implementadas por los ministerios del poder popular en el sector de su competencia.” Aplica para los ministros con despacho, el artículo 78 numeral 1 de la LOAP (2014: 22), indica que “deben desarrollar las políticas sectoriales que les correspondan.”

Segundo, administración descentralizada, atiende a dos principios: funcional y territorial. La LOAP (2014), resalta en el artículo 29 que se podrán crear entes descentralizados funcionalmente cuando sea requerido para el cumplimiento de los fines del Estado, los cuales podrán ser de derecho privado, adoptar o no la forma empresarial según sus fines, y de derecho público, podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas. La descentralización territorial, siguiendo el artículo 30 de la LOAP (2014), busca desarrollar la efectividad de la gestión de la administración pública, bien de sus competencias bien de sus servicios y puede ser hecha por cualquiera de las personas político-territoriales. Todo lo cual redundará en el



24303



BA2021000018



cumplimiento eficiente de los fines del Estado encomendados a la administración pública en sus diversos niveles e instancias.

Tercero, administración pública estatal, en el capítulo III de la CRBV (2009), se expresan las características del poder público estatal, a saber: los estados son entidades autónomas con personalidad jurídica plena, obligadas a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional y a cumplir la CRBV. Entendiendo que la autonomía depende del ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes con los municipios o con el Estado nacional. La dirección de la administración pública estatal estará a cargo del gobernador, quien contará con un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas para formular políticas de desarrollo estatal, que deben estar en consonancia con los planes y políticas de desarrollo nacional.

Cuatro, finalmente, administración pública municipal, se desarrolla su contenido tanto en el capítulo IV de la CRBV como en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) (2010). En el capítulo IV constitucional se dispone que la administración de los municipios corresponde a los alcaldes; en el LOPPM se define la autonomía, organización, funcionamiento, gobierno, administración y control del municipio en aras de un ejercicio responsable y corresponsable de la participación que garantice el bienestar social. Procurando siempre que la planificación del desarrollo sea concertada, entre la comunidad y las autoridades, asegurando que incluya las particularidades y singularidades del territorio que conforma al municipio.

El Sistema de Administración Pública en Venezuela: Principios

Los principios constitucionales a los que se alude en el artículo 141 conforman el marco de actuación de la administración pública venezolana, debido a que operan como fundamento y guía de la actividad y acción administrativa en todos los niveles políticos y territoriales. Así, expresa Brewer-Carias (2019c), el principio de sometimiento pleno a la ley y al derecho o de legalidad se fundamenta en la concepción constitucionalista. La constitución es la primera y superior norma del ordenamiento jurídico y a ella deben ceñirse y ajustarse el resto de las leyes y los actos jurídico-político-administrativos que se ejecuten.

ISSN: 2739-0381



24303



BA2021000018



Otro principio de importancia en la conformación de la administración pública venezolana es el relacionado con la organización del Estado o la distribución territorial del poder público. Brewer-Carias (2019a), afirma que emana de la forma federal descentralizada del Estado fijada en el artículo 4 de la CRBV (2009), elemento que se ratifica en el artículo 136 de la CRBV (2009: 32), cuando ordena al “Estado con forma federal mediante un sistema de ‘división vertical’ del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes”. De esta distribución se puede deducir la autonomía funcional y administrativa de los órganos de la administración pública.

Los principios de la separación orgánica u horizontal del poder público y el carácter interorgánico de la administración pública. Esto principios aluden, aclara Brewer-Carias (2019c), a que a la administración pública tradicional ejercida por el poder ejecutivo en los tres niveles territoriales hay que agregar una nueva administración no central, derivada de los otros poderes, legislativo, judicial, electoral y ciudadano, en que se dividió el poder público en Venezuela. Así, ratifica Brewer-Carias (2019c: 113), “las diversas ramas de los Poderes del Estado en sus diversos niveles tienen su propia Administración Pública.”

A lo anterior, se agregan los principios relativos a las funciones del Estado, a su ejercicio interorgánico y a la función administrativa, nace del artículo 136 de la CRBV (1999: 219), “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.” Pues, aunque hay funciones únicas (normativa, política, administrativa, jurisdiccional y control) no son exclusivas de cada poder y se debe colaborar en la acción administrativa en beneficio del Estado y de la sociedad misma.

Además, expone Brewer-Carias (2019c), están los principios relativos al carácter inter-funcional de los actos estatales y a los actos administrativos; ello es consecuencia directa de la ausencia de funciones exclusivas y únicas de cada uno de los poderes horizontales. Siguiendo a Brewer-Carias (2019c), podría ser entendido así: todo acto



24303



BA2021000018



otro, éstas inciden en el resto de la sociedad a través de normas que emiten, administran y aplican. Segundo, político, la forma de gobierno y el ejercicio del poder influyen sobre la configuración y accionar de las organizaciones políticas y estas como parte del sistema e instrumentos de poder inciden sobre el marco sociopolítico. Tercero, institucional, especifica los parámetros de legitimidad y gobernabilidad que orientan y enmarcan la acción del Estado y del gobierno.

Cuarto, económico, la superestructura e infraestructura del sistema económico imperante en la sociedad determinan los roles, estructuras y características de las organizaciones públicas. Quinto, social, se ve retroalimentado por las acciones de las organizaciones públicas en la medida que pueden afectar, positiva y negativamente, a los diferentes sectores sociales. Sexto, cultural, en la medida que existen pautas organizacionales claras se instauran valores que permitan la convivencia e igualdad de derechos, oportunidades y deberes. Séptimo, administrativo, en el entendido de reglas claras del juego, así como de su fiel cumplimiento y evaluación.

En tal sentido, es vital considerar el estudio de la administración pública como disciplina enclavada dentro del campo las ciencias sociales; así puede afrontarse desde diferentes enfoques: el sociológico, de la organización institucional que presenta el modelo burocrático de Max Weber, por burocracia se entiende la organización eficiente por excelencia llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y de las empresas; la organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud para lograr los fines para los cuales fue creada.

Para finalizar, el enfoque de la política, parte de los fines ideológico-políticos que exhibe el Estado, campo natural de acción de la administración pública donde tendrá cabida y sustento teórico; revela jerarquías y relaciones de poder que se dan dentro y fuera de las organizaciones públicas. El jurídico, proporciona un marco referencial sobre la racionalidad y funcionalidad del proceso administrativo, es sostén de legitimidad y legalidad de la acción gubernamental y estatal. El enfoque administrativo-empresarial aporta a la acción gubernamental el proceso administrativo de



24303



BA2021000018



organización; así como, técnicas y herramientas de gestión de recursos para la optimización de estos.

Conclusiones

Develar los fundamentos que guían la acción administrativa en todos los niveles políticos y territoriales en Venezuela permitió encontrar diversos parámetros, el primero es de orden normativo, pues la forma de actuación del Estado y sus poderes es a través del diseño, o aplicación o ejecución de normas que dan sentido y configuran la acción estatal. Otro de los parámetros o fundamentos develados es de naturaleza política, ya que se entiende y reconoce el ejercicio del poder como factor de acción y dinamización del Estado y de la administración pública como ejecutor de los diseños estatales. Otro fundamento develado que guía la acción administrativa en todos los niveles políticos y territoriales en Venezuela es el institucional, debido a que toda acción de la administración debe respaldar tanto la legitimidad como la gobernabilidad del Estado y del gobierno.

Adicionalmente, otro fundamento develado es el económico, pues las características de la economía, del sistema productivo y de la matriz de desarrollo vigente imponen papeles y particularidades a las organizaciones públicas que conforman la administración pública venezolana. Un quinto fundamento revelado es el social, la acción de la administración pública tiene como receptor, directo e indirecto, la sociedad y, por consiguiente, sus repercusiones pueden generar estabilidad o disrupciones del estatus quo. El siguiente fundamento develado que guía la acción administrativa en todos los niveles políticos y territoriales en Venezuela es el cultural, ya que son el conjunto de axiomas devenidos de la estabilidad y orden del sistema, brindados por una administración eficiente. Por lo cual, el siguiente y último fundamento que orienta a la administración pública venezolana es el propiamente administrativo, en el entendido de la claridad, transparencia, seguimiento, cumplimiento y evaluación de la acción estatal tanto en términos de procedimientos como en la resolución de problemas.



24303



BA2021000018



Por ello, es preciso que la administración pública contemporánea, genere mecanismos de actuación que faciliten la comunicación y gestión de los asuntos colectivos en procura de la gobernabilidad, la gobernanza y del bien común. En la medida que el nivel de demandas insatisfechas se incremente los niveles de conflictividad social y de diversa naturaleza se irán incrementando. Es por ello, que la administración pública, bien sea como acción política, acción ideológica, acción normativa, acción económica, acción social debe procurar generar mecanismos de satisfacción de necesidades/demandas orientados para la participación social que consideren demandas individual y colectivas; lo cual, necesariamente, implica generar canales de comunicación, de seguimiento, control y evaluación de la labor realizada.

En otras palabras, la generación de respuestas inmediatas, acertadas y pertinentes posibilita amplificar la percepción de los impactos positivos del buen gobierno y la labor administrativa realizada, permite disminuir los niveles de inestabilidad o conflictividad social, política, económica. Así, los indicadores de gestión del ámbito público deben trascender lo meramente intraorganizacional (cumplimiento de las funciones establecidas en la ley) y proyectarse hacia lo extra organizacional (a la satisfacción de las necesidades sociales en términos estructurales).

Por último, tales indicadores deben construirse mancomunadamente, con expertos y con la sociedad o comunidades; pues, el control de gestión como mecanismo de evaluación de la administración pública debe ser articulado y concertado desde el punto de vista técnico, social, económico y político siendo garantía de una realmente libre participación ciudadana, auténtica estabilidad política, equidad social, progreso económico y sustentabilidad ambiental; es decir, del bien común. En razón de ello, desarrollar un concepto de administración pública que incluya e involucre todos los aspectos y complejidades de la vida en sociedad debe partir de una comprensión estructural de la misma, que proyecte una visión en conjunto de la sociedad.



24303



BA202100018



Semblanza de la autora

Amaire Josefina Mora Guerrero

C.I.: V-12.778.011

Doctora en Ciencias Administrativas y Gerenciales (UC),
Magíster Scientiarum en (MSc.) Administración Mención
Gerencia General (UNELLEZ), Politóloga, Cum
Laude (ULA). Profesor Agregado UNELLEZ – VPA.

Correo: amairemora@gmail.com

