

## **Consideración de principios organizacionales para Administración Pública. Bases teóricas para una reforma administrativa en Venezuela.**

Por: Jaime Grimaldo Lorente  
Investigador del CIEPROL  
[jaimeg@ula.ve](mailto:jaimeg@ula.ve)

### **Resumen:**

Las Administraciones públicas han visto crecer en los últimos años sus cometidos y funciones como consecuencia de las demandas de sociedades que esperan más de sus gobiernos, y por el desarrollo de factores políticos, sociales y tecnológicos. Para poder satisfacer estos cometidos deben contar con un diseño organizativo que les permita responder a estas demandas. Sin embargo su estructura, en la mayoría de los casos (especialmente en América Latina), no se ha adecuado a la nueva realidad, y muchos de los intentos de reforma que se han llevado a cabo no han tomado en consideración sus características particulares. Dada la importancia que tienen las organizaciones públicas y sus funciones de mediación y resolución de problemas, consideramos necesario un enfoque “particular” a la hora de pretender su reforma o de establecer su modo de organizarse.

**Palabras Clave:** Administración pública, Teoría de la Organización, Reforma Administrativa.

**Abstract:** Public Administrations have grown their functions and means, as the result of new social demands that expect more of the government, and also as a consequence of the development of political, social and technological elements. In order of respond to those expectations, Public Administrations must have an organizational design adequate to its nature. However, their structure in most of the cases (specially in Latin America) doesn't adequate to this new reality, and many reforms have been propose without any consideration of their special features. For all these reasons, as well as for the Public Administration's key role in the resolution of public problems, we consider vital a specific approach when a reform process is done.

Key Words: public administration, organization theory, administrative reform.

## **Introducción.**

En este trabajo se presenta una revisión básica de los principios organizacionales aplicables a las Administraciones Públicas en cuanto que organización compleja y particular. Constituye el primero de una serie de trabajos, cada vez más complejos que se irán desarrollando sobre el tema, como contribución académica destinada a proponer elementos e insumos teóricos para fundamentar una reforma administrativa de las estructuras organizacionales de los municipios venezolanos. Sin embargo por ser tratarse de propuestas generales, bien podría aplicarse a la reforma de una Gobernación de Estado, Instituto Autónomo o una Universidad Pública, siempre que sean modulados a las características particulares de la organización de que se trate. Este trabajo se realizó a partir de la revisión bibliográfica de literatura especializada, y de principios prescritos en el ordenamiento jurídico venezolano relacionados con la organización administrativa.

### **1. Papel e Importancia de la Teoría**

La extensa variedad de concepciones existentes sobre las organizaciones, nos indica, por una parte la dificultad de acuerdo que se deriva del carácter polifacético y complejo de las organizaciones, situación que como indican Ramió y Ballart (1999), nos ha llevado a un estado de confusión y fragmentación teórica. Sin embargo de todas las visiones y perspectivas con que se trata a las organizaciones, (si se revisa la bibliografía utilizada queda patente la enorme cantidad de definiciones y tipologías) es posible extraer ciertos principios y paradigmas aplicables y válidos, ya que la organización como entidad compleja, admite variedad de tratamientos, por lo que más que existir corrientes válidas o erradas, lo que existe es ausencia de estudios de las organizaciones desde una perspectiva global.

Las organizaciones constituyen realidades conformadas por múltiples dimensiones. De esta afirmación pueden extraerse algunas conclusiones: por una

parte su estudio ha generado diversas corrientes o visiones. En segundo lugar, las organizaciones constituyen el objeto de estudio de diversas disciplinas, de allí que la teoría de la organización sea considerada como una ciencia social de segunda generación y su campo como señala Zan (1989 en Ramió y Ballart, 1993. Vol. II) no sólo se limite a empresas y organizaciones económicas, sino que abarque partidos, asociaciones, iglesias y la administración pública. Por último, que nos encontramos ante un campo de estudios bastante joven.

En otro sentido se observa que desde el surgimiento de las posiciones de Taylor, Fayol y Weber hasta nuestros días, el cuerpo teórico de las organizaciones ha ido adquiriendo sentido práctico, aunque las distintas corrientes han incurrido en el error de basar sus posturas en enfoques parciales, como únicos, sin considerar otras dimensiones importantes de las organizaciones, aspecto que si fue interpretado por la Teoría General de los Sistemas, que comprendió que las organizaciones como fenómenos multidimensionales deben analizarse integralmente.

A juicio de autores como Pfeffer (1982) y Roberts, Hulin y Rousseau (1978, en Ramió y Ballart, op.cit) esto es consecuencia de los distintos niveles de análisis que emplean las disciplinas que estudia a las organizaciones, así la sociología, la ciencia política y la economía tienden a estudiar a las organizaciones como unidad, desde una visión macro, mientras que la psicología ha tomado generalmente al individuo miembro de una organización como unidad de análisis. Otro factor a considerar, es la importancia que han adquirido las organizaciones en el mundo actual. En la medida en que fueron adquiriendo peso específico en la sociedad y la economía, dejaron de ser objeto de estudio exclusivo en si mismas, y se comenzó a indagar sobre los efectos que sus actuaciones podían tener en los individuos, la sociedad y la economía del espacio geográfico donde tuvieran su influencia.

La Teoría de la Organización, busca *“reconstruir, mediante un análisis empírico las regularidades en el comportamiento que caracterizan a las relaciones entre una pluralidad de variables organizativas. Todo esto partiendo de la convicción... de que independientemente de los fines que cada organización persiga y de los sectores específicos en los que opere, esta tendrá en todo caso comportamientos típicos y recurrentes, precisamente por ser una organización.”* (Zan, Op. Cit.).

En cuanto a la definición de organización, es notable la dificultad de un acuerdo entre los teóricos. Sin embargo, de la revisión de algunas nociones encontramos como elementos caracterizadores: las finalidades u objetivos, el entorno, y la forma como se organizan y estructuran los comportamientos individuales dentro de las organizaciones, entre otros. Todos estos y otros elementos pueden tener aplicación general en el ámbito de la administración pública. Para finalizar este punto puede ser útil resaltar los elementos que delimitan a las organizaciones:

- “1. Un grupo de personas asociadas.*
- 2. para el logro de un fin común;*
- 3. que establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas:*
- 4. con pretensión de continuidad en el tiempo;*
- 5. legitimadas por el sistema social externo, y*
- 6. con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización”.* (Ramió,op.cit)

De esta enumeración puede intuirse la existencia de ciertas dimensiones organizacionales fundamentales, que han sido estudiadas por la teoría de la organización, dándoseles según la corriente de que se trate mayor peso a unas en detrimento de otras, lo que a nuestro juicio constituye un error, ya que para una comprensión global de la organización, todas son importantes.

## 2. La Administración Pública como realidad organizativa diferenciada.

En cuanto al estudio de la Administración pública como realidad organizativa, la revisión de aspectos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos por sí solos, parecen insuficientes toda vez que *“las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.”* (Ramió, op. Cit).

Harmon y Mayer indican que los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos públicos, sus decisiones se realizan con base a las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que *“la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra”* (Harmon y Mayer, 1999.).

Con estas características tan propias de la administración pública como organización, un problema doctrinario frecuente, ha sido el del mecanismo de acercamiento entre las administraciones públicas y la teoría de la organización, es decir, la determinación sobre si las organizaciones públicas y privadas difieren significativamente o no, otros autores como Ramió y Stefano Zan, también revisan esta discusión, y explican que una primera postura considera que todas las organizaciones son fundamentalmente idénticas en cuanto a elementos, características y problemas. Esta corriente definida como **All alike paradigm**, considera que independientemente de las diferencias, las organizaciones reproducen las mismas dinámicas y comportamientos. Una segunda postura, la del **All unique paradigm** señala que las organizaciones son todas diferentes, y que en consecuencia es inútil buscar regularidad en el comportamiento de cada organización, en ella se distinguen las organizaciones gubernamentales o públicas de las privadas, como idea de gran importancia en el estudio de la administración

pública, y ha contado entre sus partidarios a importantes autores como Appelby, Dahl y Waldo.

La primera postura es dominante en la mayor parte del pensamiento organizativo, con algunas reservas, pese a lo cual nuestra posición en relación con el tratamiento que debe dársele a las organizaciones públicas, coincide con la de la segunda postura, que justificamos ya que si bien, las organizaciones públicas de alguna forma tienen las mismas necesidades que las organizaciones privadas en lo relativo a objetivos y eficiencia, (y en sus zonas más operativas pueden nutrirse de los conocimientos y herramientas que aporta la teoría de la organización) en cuanto a su naturaleza se trata de organizaciones diferentes debido a su orientación normativa, derivada de los valores propios del entorno público. Este hecho obliga a *“discriminar de manera general al conjunto de técnicas e instrumentos gerenciales provenientes del sector privado”* (Ramió, op.cit.).

La existencia de razones que justifican la diferenciación organizativa para las administraciones públicas, de acuerdo con algunos argumentos tomados de la literatura especializada, señalan, de acuerdo con Lewis Gunn, que:

- *“ La administración pública siempre tiene en último término el monopolio del poder sancionador y coactivo;*
- *El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo dado que las políticas y programas públicos acostumbra a estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo;*
- *Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, e implica una dificultad objetiva a la hora de intentar medir y evaluar a actividad de las administraciones públicas;*
- *Las demandas de mayor apertura, visibilidad, y en general, responsabilidad por los hechos y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia*

*y la igualdad en el trato de los casos individuales.” (Gunn en Ramió y Ballart. Op.Cit )<sup>1</sup>.*

Mientras las administraciones Públicas desarrollen este tipo de funciones serán organizaciones complejas, y al mismo tiempo el empleo de un modelo organizativo único que no se corresponda a la diversidad de funciones generará procesos de crisis. Ante estos problemas se advierte sin embargo, que no pueden ser sustituidos por modelos privados y de gestión que pretendan abarcarlo todo, ya que estarían condenados al fracaso.

### **3. El Estructuralismo de Weber, aportes y críticas.**

La teoría Weberiana, Estructuralista o Burocrática, tiene como supuestos principales el problema de la Administración eficiente y sienta las bases de funcionamiento de la organización burocrática. La obra de Weber, muestra una revisión fascinante del funcionamiento de la sociedad, y sus planteamientos constituyen un punto de referencia indiscutible para la teoría de la organización. El modelo de organización weberiano se ha convertido en el marco teórico en el que operan las estructuras y los procesos de la mayoría de las organizaciones públicas. Para Weber, la burocracia constituía un mecanismo de racionalización debido a su superioridad técnica frente a otras formas organizativas, ya que optimiza *“rapidez, claridad, conocimiento de archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales y personales”* (Weber. 1969). Además ofrece la posibilidad de emplear las funciones administrativas según criterios puramente objetivos de manera de eliminar de asuntos oficiales los elementos subjetivos propios del ser humano<sup>2</sup>.

Algunos autores advierten, sin embargo que esta noción conlleva riesgos cuando su formulación como modelo ideal no se hace de forma explícita. Uno de estos riesgos se produce cuando la base sobre la que se funda el tipo ideal queda oculta tanto de los científicos sociales, como del observador externo. El otro se produce

cuando al confundirlo, en lugar de ser considerado como una construcción del observador, aparece como una manifestación de la realidad.

La administración burocrática weberiana, significa dominación por el conocimiento, implica la transferencia del poder del líder al experto, esto es lo que la hace racional. Como organización constituye un medio eficaz para desempeñar las funciones que tenga asignadas, a través de la separación de la vida pública de la privada, la creación de documentos, la fundamentación del trabajo en un conjunto de funciones establecidas mediante normas legales racionales, escritas y exhaustivas. En ella, el poder de cada individuo dentro de la organización es impersonal y proviene de la norma que crea el cargo. Los cargos se organizan jerárquicamente y su desempeño se basa en la especialización de quien lo detenta. Los miembros de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción, sino que son profesionales, especialistas y asalariados. El trabajo se divide sistemáticamente hay especialización y departamentalización.

Ahora bien, un error común es el de considerar que la Administración pública es sinónimo de Burocracia, independientemente del tipo de sistema político, régimen político o de la realidad de los distintos países, conviene señalar que no podemos confundir la "*burocracia weberiana*" con las administraciones públicas de forma absoluta <sup>3</sup>. Sanz (1996) señala que los funcionarios públicos trabajan de forma profesional, lo que supone que no son propietarios de los medios de producción, y que por ello devengan un salario; que son seleccionados, como en la organización burocrática por sus méritos y capacidades, y que su poder está determinado por sus conocimientos especializados. Además toda actuación pública debe hacerse por escrito, en forma de expediente, para asegurar la sujeción al derecho y su neutralidad. Todos estos elementos provenientes de la burocracia de Weber, están presentes en las administraciones públicas, y continúan vigentes, siendo de utilidad.

#### **4. Insuficiencia de la visión weberiana para comprender y explicar la complejidad de la administración pública como organización.**

Esta organización ideal propuesta por Weber es revisada de forma crítica por algunos autores<sup>4</sup>, quienes terminan de configurar la Teoría Estructuralista o Burocrática. Merton consideró que no podía existir una organización totalmente racional debido a que cuando el modelo propuesto por Weber se transforma en un sistema organizativo real, se evidencian las disfunciones que produce el choque entre la estructura ideal y las personas. Considera como las principales fallas del modelo: La excesiva rigidez, el exagerado apego literal a las normas escritas sin posibilidad de su interpretación, excesivo formalismo (papeleo) y relaciones difíciles ente clientes (ciudadanos, en el caso de las administraciones públicas) y burócratas, debido a que estos están concentrados en la organización y no en el entorno, además denunció la tendencia de la desviación que opera cuando el burócrata utiliza a la organización para aumentar su poder, estatus o estabilidad, lo que hace es mostrar los “efectos perversos “ del modelo burocrático pensado más como “deber ser “ que como “ser”. Por su parte Selznick, estudia la adaptación de la burocracia a las exigencias externas fijadas por los clientes o ciudadanos, y propone la implantación de un análisis funcional que permita la relación entre el comportamiento originado por intereses y metas divergentes de los actores interorganizativos, las fuerzas del entorno; y el sistema estable de necesidades y mecanismos. Con esto, reconoce la existencia de una dimensión formal y estable y una informal de entorno social que las hace variables y dinámicas. Sugiere que las organizaciones, tienen que encontrar los mecanismos necesarios para asegurar su supervivencia y estabilidad. Introduce el concepto de cooptación *“como el proceso de absorber nuevos elementos en la cúpula directiva de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o supervivencia.”* (Selznick en Ramió, Op.Cit).

Evidentemente, los aportes de Merton y Selznick, son de fundamental importancia para esta corriente. Con ellos el modelo burocrático ganó flexibilidad al aportar elementos relacionados con sus problemas de funcionamiento y control. Sin embargo, con el paso de los años mucho han cambiados las funciones de las administraciones públicas, y más aún su entorno, por lo que la aplicación del modelo burocrático debe adaptarse a los cambios si se pretende que su aplicación mantenga vigencia. Este problema se puede ilustrar si recordamos la advertencia de que mientras las administraciones públicas desarrollen sus variadas funciones que las convierten en organizaciones complejas, y mantengan el modelo organizativo único que emplean, se generaran procesos de crisis. El punto está en diferenciar las estructuras para que sean coherentes con las diversas funciones y racionalidades, y frente a este hecho sería necesario emplear diversos modelos organizativos.

G. Morgan, en su trabajo ***Imágenes de la Organización*** (1990.) señala que la rigidez e inercia de las organizaciones (entiéndase Burocráticas) genera tensión cuando las personas preservan las estructuras existentes para mantener el poder que deriva de ellas, como sucede cuando los procesos diseñados por la organización burocrática para controlar a los empleados se utilizan para controlar a los superiores. Esta denuncia es especialmente significativa en los actuales momentos cuando las organizaciones públicas manejan mayor número de funciones y requieren estructuras más flexibles y adaptadas a cada una de ellas. Como se explicó al resaltar el carácter especial de la administración pública *“...la evolución de las sociedades democráticas... ha generado un proceso de crecimiento y fragmentación administrativa tal, que es recomendable hablar, no ya de administración pública, sino de “administraciones públicas”, para así reflejar mejor la pluralidad de realidades que se esconden en la actualidad bajo el nombre genérico de “administración”.* (Sanz, op.cit.).

Además de la ampliación de funciones y tareas y del aumento de la complejidad del entorno, el cambio tecnológico es también un factor que puede amenazar la

vigencia de las organizaciones públicas inspiradas en el modelo burocrático, toda vez que estos cambios se producen demasiado rápido para ser “digeridos”.<sup>5</sup> También conviene resaltar el hecho de que en la realidad, las organizaciones públicas por su contenido político, son amplias redes de actores con intereses divergentes y donde las coaliciones constituyen una dimensión importante. Esta divergencia de intereses puede dar lugar a conflictos que están presentes, y que no fueron considerados en la rígida estructura burocrática weberiana.

## **5. Otras visiones necesarias.**

Por todo lo antes expuesto deben tenerse en consideración otros elementos a la hora de comprender a las organizaciones públicas o de iniciar procesos de cambio en ellas. Estos elementos que constituyen nuestra propuesta, y se basan en las características comunes de las organizaciones públicas ya revisadas. En este sentido las organizaciones son entidades sociales con una variedad de ámbitos (Ramió), agrupados en: **ámbito socio - técnico** que integra entorno, objetivos, estructuras, recursos tecnológicos, financieros y materiales y procesos administrativos. Hay que añadir un **ámbito político – cultural**, en el que se encuentran elementos de poder, propios de las dinámicas políticas de la organización y culturales como los valores o la ideología de sus miembros. Un tercer ámbito, que se ha llamado de **control y mejora**, se encuentra relacionado con el control de sus elementos, procesos y actos, necesarios por las constantes transformaciones, tanto internas como del entorno.

Estos tres ámbitos, se agrupan en círculos concéntricos con puntos de contacto en común y son de gran importancia, no sólo para el logro de los fines y la supervivencia de la organización, sino que deben tenerse en cuenta al desarrollar un proceso de cambio organizacional. La combinación de estos ámbitos con las relaciones interorganizacionales e intraorganizacional (Harmon y Mayer), y el contexto normativo, constituyen un excelente marco para el análisis de las organizaciones públicas dentro de la teoría de la organización.

Los principios del ámbito normativo a los que nos referimos son los que regula el Derecho administrativo, que encuentran sutiles diferencias respecto a cada país o región y que deben tomarse en consideración. Entre estos puede señalarse el Principio de legalidad, que establece que la Administración Pública como complejo organizacional debe sujetarse en todas sus actuaciones a lo dispuesto en las normas que la regula, a diferencia de las organizaciones privadas que pueden hacer todo aquello que no este prohibido por la ley. Otros principios Jurídico – administrativos, y que se desprenden del de legalidad, son el de la competencia que puede definirse como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que le han sido asignadas legalmente para actuar en sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares; el de jerarquía; la descentralización ( territorial y funcional); y el de coordinación.

El estudio de los aspectos jurídicos es de vital importancia, más aún cuando se observa que tienen ciertas deficiencias, algunas de las cuales son expuestas por Joan Prats (1996) cuando denuncia la incapacidad del derecho administrativo para comprender y asimilar elementos y herramientas de gestión propias de la teoría de la organización. Este divorcio entre el Derecho administrativo, mecanismos de gestión y la teoría de la organización no debe sorprendernos, dado que “... *El Derecho Administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, lo que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el dialogo fecundo con el managment público.*” (Prats, op.cit). Creemos, sin embargo que algunos sectores doctrinarios de peso comienzan a abandonar la noción de Administración Pública como mera ejecución normativa, para sustituirlo por la visión sistematica de conjunto de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, entre otros) para el logro de determinados fines, en distintos entornos y con marcos normativos determinados. Después de esta revisión, consideramos que deben hacerse esfuerzos para superar las visiones típicas de los 70 y 80, y que todavía son vendidas. Estas visiones generalmente han pretendido introducir transformaciones

en la Administración Pública fundamentadas en herramientas de gestión privada, obviando las profundas diferencias y las especificidades propias de las organizaciones públicas anotadas durante este trabajo, lo que puede llevar a “hacer más eficientemente lo que es incorrecto”. Con esto queremos resaltar la importancia de conocer y comprender, no sólo que las organizaciones públicas son diferentes a las privadas y que tienen ciertas características que las hacen complejas y especiales, sino más importante aún que esa misma complejidad puede hacerlas muy distintas entre si, por lo que se tiene que atender a sus características comunes (en cuanto que públicas), y a sus características especiales (en cuanto que cada una es diferente otras organizaciones públicas).

Por otra parte queremos destacar que los factores jurídicos son tan importantes como los políticos, culturales y organizacionales, por lo que se hace necesaria una renovación de algunos postulados y principios del Derecho Administrativo complementado con el análisis sistémico de las organizaciones públicas.

## **6. Caracterización Organizacional de la Administración Pública Venezolana. Principios Jurídicos.**

Como sea que hasta ahora se han tratado referencias teóricas y principios organizacionales, se intentará en esta parte hacer una revisión de la administración pública venezolana. En este sentido solo a manera de ejemplo, y no con ánimo de realizar un análisis práctico y detallado, se revisará muy sucintamente el contexto organizacional de la Administración Pública venezolana desde un punto de vista jurídico, lo que es útil para complementar los principios señalados en el contenido antes expuesto. Se trata, si se quiere de un anexo, una manera de presentar la realidad palpable de la realidad administrativa venezolana. Esto permite que en un trabajo más detallado puedan complementarse ambos tipos de principios: los organizacionales y los jurídicos.

Para tratar de identificar el conjunto de entes y órganos que configuran la administración del Estado venezolano debemos enmarcar a la Administración pública como complejo orgánico dentro de la estructura general del Estado, teniendo en cuenta sus peculiaridades federales. El Estado venezolano está constitucionalmente configurado como un Estado Federal, en el que se distinguen tres niveles de organización política: el nivel nacional, que corresponde a la República; el nivel estatal, que corresponde a los estados miembros de la federación; y el nivel municipal. En cada uno de estos niveles existe una Administración Pública que es el instrumento de la acción política al servicio de la comunidad, compuesta por un conjunto de entes y órganos que le sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tienen constitucionalmente prescritos. Ahora bien, debe quedar claro que en las referencias normativas no se establecen en general principios organizacionales como los revisados en la primera parte de este trabajo.

Antes de continuar conviene recordar que doctrinariamente se distingue entre Administración Pública como organización con personalidad jurídica y carácter servicial que está integrada por pluralidad de entes y órganos; y la administración pública como función caracterizada por múltiples actividades que buscan realizar concretamente los objetivos estatales. En este sentido, la Administración Pública venezolana como organización, tiene una serie de características entre las que cabe destacar la unidad, la uniformidad, la autonomía, la responsabilidad, la subordinación y la universalidad. Algunos de estos principios responden a elementos propios de la estructura burocrática, antes comentada; otros más novedosos incluidos en la nueva Ley Orgánica de Administración Pública, entre otros instrumentos normativos, buscan romper la rigidez propia del modelo burocrático, este punto será ampliado más adelante.

En el caso del principio de uniformidad, se comprende que su necesidad entendiéndose que la diversidad de entes y órganos que integran una Administración Pública puede ser descomunal, así como el número de funciones que deben

cumplir, sin embargo si se incurre en excesos puede convertirse en factor disfuncional. Puede decirse que en Venezuela las estructuras administrativas han tenido cierta uniformidad y no han presentado grandes variaciones desde una perspectiva organizacional. Si se aprecia por ejemplo la organización ministerial, puede observarse que la misma responde a un patrón más o menos uniforme en cuanto a su organización.

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Administración Pública, esta uniformidad podría extenderse a las gobernaciones de Estado y al nivel municipal, lo cual en realidad no es nada nuevo. Ya la constitución de 1961 establecía en su artículo 27, que la ley podría establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios atendiendo a las condiciones de población, situación geográfica, desarrollo económico y otros factores de importancia. Para desarrollar este principio se promulgó en 1989 la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como instrumento jurídico para establecer la diversidad organizacional de regímenes municipales, atendiendo a los elementos antes descritos. Esta diversidad no se logró entre otras razones, porque la referida ley establecía una forma de organización única, que se adaptaba muy bien a un municipio urbano de mas de 500 000 habitantes, pero que no tomaba en consideración las peculiaridades y vocaciones agrícolas, turísticas, fronterizas, industriales o comerciales, presentes en muchos otros municipios.

Siendo esta una de las críticas más importantes que se hizo al régimen municipal venezolano la constitución de 1999 establece en su artículo 169, que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los municipios, debe obligatoriamente establecer distintos regímenes para su organización, gobierno y administración. Al derogarse el marco normativo de la Constitución de 1961, se hace necesario dictar una nueva normativa destinada a regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, y se promulga la Ley Orgánica de Administración Pública el 17 de octubre de 2001. Pese a la obligatoriedad de distintos regimenes municipales esta nueva ley, cuyo objetivo es establecer los principios y bases que rigen la organización y el

funcionamiento de la Administración Pública, establece en su artículo 2, la obligatoriedad de observancia por parte de estados y municipios de acatar principios y normas que se refieren a la administración pública. Este dispositivo no especifica si se refiere a la administración pública en cuanto a función o en el plano subjetivo. Sin embargo pensamos que la obligatoriedad prescrita en el dispositivo normativo comentado se refiere a la acepción funcional de la Administración Pública. De tratarse del segundo supuesto, no solo constituiría una trasgresión al ya golpeado principio de autonomía, sino un factor disfuncional si se recuerda la advertencia hecha por Stefano Zan sobre los efectos nocivos de la utilización de un modelo único para el desarrollo de las variadas funciones que tienen las administraciones públicas en cuanto que organizaciones complejas.

Otra característica de la organización administrativa es la autonomía. Cada órgano tiende, en general a actuar dentro de su competencia con cierta autonomía. La amplitud de esta autonomía es variable, así hay grados variables de autonomía en un instituto autónomo, en un municipio o en una dependencia regional de la administración central. Puede decirse que la autonomía es menor, cuando la relación jerárquica es mayor. Relacionada con lo anterior, la subordinación es otra característica de la organización administrativa venezolana.

En Venezuela, la variedad y extensión del fenómeno administrativo ha provocado la aparición creciente de organizaciones administrativas como respuesta a las exigencias colectivas que se le han planteado al Estado, y esto ha llevado a convertir a la organización administrativa, en una realidad que está presente en todos los aspectos de la vida económica y social de Venezuela, a través de todo el proceso de intervención estatal característico de las últimas décadas. Como se señaló con anterioridad, el modelo burocrático producto de una época y de unas características muy particulares de las administraciones públicas del momento, se ha quedado corto ante la magnitud y rapidez de los cambios. Esto no es óbice para señalar que algunos principios inspirados en él pueden tener utilidad.

Algunos principios derivados de la aplicación del modelo burocrático que pueden encontrarse en la Administración Pública Venezolana son: el Principio de Competencia regulado en los artículos 156, 164 y 178 de la Constitución de 1999 y en el artículo 26 ordinal 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública, entre otras disposiciones. El Principio de Legalidad que encuentra sustentación en el artículo 137 de la Constitución, y es desarrollado en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública y el Principio de Jerarquía regulado en el artículo 28 de la LOAP. Otros principios característicos de un modelo burocrático presentes en el ordenamiento venezolano son: la selección por mérito para el ingreso a la función pública previsto en los artículos 35 y siguientes de la Ley de Carrera Administrativa; y la formación de expedientes y actos administrativos mediante procedimientos específicos que se regula principalmente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Sin embargo es posible encontrar principios organizacionales regulados en el ordenamiento venezolano que de alguna manera escapan del esquema weberiano, estos son:

Se incorporó en el artículo 143 de la Constitución el derecho a la información *oportuna y veraz* por parte de la Administración Pública, y el derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Otro dispositivo constitucional de importancia para el tema que nos ocupa es el 141 que delinea los principios de la Administración Pública entre los que destacamos los de celeridad, eficacia y eficiencia, algunos de los cuales desarrollados en el artículo 12 de la LOAP y en el contenido en el artículo 9 LOAP, que prescribe la utilización de nuevas tecnologías para la recepción y respuesta a solicitudes de los particulares.

El artículo 22 de la ley comentada podría constituir el fundamento jurídico que sirva de asidero a un proceso de modernización administrativa empleando los principios organizacionales comentados al inicio de este trabajo, y en general técnicas novedosas que propone la Teoría de la Organización para la

Administración Pública. En el se establece que la Administración buscará “ la simplicidad institucional y la transparencia organizativa... (además que) La estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, cercanía y participación de los particulares de manera que les permitan resolver sus asuntos...”

Por otra parte se prevé en el artículo 23 la necesidad de coordinación y cooperación entre distintos órganos y entes. Este principio se complementa con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución de 1999 que establece la cooperación y corresponsabilidad, en este caso entre los distintos niveles de gobierno. Estos principios se insertan en novedosas tesis como la de las Relaciones Intergubernamentales, que constituye un mecanismo democrático, un complemento novedoso e informal al principio de separación de los poderes. “Novedosos porque surgen como consecuencia de las presiones que la realidad actual ejerce sobre los Estados, e informales no tienen un nivel de teorización consolidado, y porque escapan en gran medida a parámetros formales como el marco jurídico o reglas institucionales”. (Grimaldo y Rangel. 2003)

Otro instrumento normativo que desarrolla principios organizacionales que pueden considerarse “post-burocráticos” es la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos. Este instrumento, anterior a la Constitución de 1999 dictado bajo la forma de Decreto con fuerza de Ley, tiene un ámbito de aplicación que comprende la Administración Central y supletoriamente la de los Estados y Municipios. Su objeto es buscar la racionalización de las *“tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública; mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en las mismas... y mejorar las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos”*. (Art. 4 LSTA). Con este objeto prevé el rediseño de trámites y procesos, el uso de elementos tecnológicos novedosos y la inserción de elementos de motivación al personal, entre otros.

La puerta queda abierta para un cambio, la responsabilidad de una modernización administrativa donde se integren técnicas de gestión novedosas adaptadas a la organización pública, con concepciones y principios del Derecho Administrativo más flexibles y novedosos; ambas adaptadas a la realidad administrativa venezolana, recae en primer lugar en la propia administración, sus líderes y funcionarios. También será clave el papel de quienes hacemos del estudio académico de la Administración Pública nuestro quehacer cotidiano. Se trata en todo caso de un asunto improrrogable como corolario para lograr el cumplimiento efectivo de los cometidos del Estado, que faciliten en última instancia la consecución del desarrollo. La lista de asuntos por resolver es larga y su resolución compleja: la superación de la pobreza y la exclusión social, la garantía de la cohesión social, la inserción al mercado laboral de millones de desempleados, por nombrar solo algunos retos, demandan políticas públicas coherentes, formuladas concienzudamente e implementadas de manera coordinada. Estas políticas requieren a su vez una Administración Pública adaptada a esas exigencias y al entorno actual. Por alguna parte habrá que comenzar, y este inicio bien podría ser promover la reforma organizativa de la Administración Pública venezolana en los términos antes expuestos.

### **Conclusiones**

Las organizaciones constituyen realidades conformadas por múltiples dimensiones y presentan elementos caracterizadores como las finalidades u objetivos, el entorno, y la forma como se organizan y estructuran los comportamientos individuales dentro de las organizaciones.

Las organizaciones públicas, si bien tienen las mismas necesidades que las organizaciones privadas en lo relativo a objetivos y eficiencia, son por naturaleza diferentes debido a su orientación normativa, derivada de los valores propios del entorno público, lo que obliga a ser precavidos a la hora de utilizar modelos

privados de gestión que pretendan abarcarlo todo, ya que estos esfuerzos estarían condenados al fracaso.

Si bien el estudio de los aspectos jurídicos es de vital importancia, la sola percepción del derecho es insuficiente para comprender y asimilar la realidad de las organizaciones públicas, por lo que se hace necesario incorporar una visión sistémica de estas. La Administración en Venezuela en particular es percibida con una predominante percepción jurídica

Consideramos que la inserción de elementos y principios organizacionales novedosos en el ordenamiento jurídico venezolano, es oportuna de cara a lograr una eventual, (aunque lenta) modernización administrativa, Se hace necesario ir modificando pautas de comportamiento establecidas y aceptadas profundamente, relacionadas con los ámbitos Socio Técnico; Político – Cultural y el ámbito de Control y Mejora, este último es el más complejo, más aún en administraciones que como la venezolana, no lograron vertebrar en su momento un esquema inspirado en el modelo ideal burocrático diseñado por Weber.

### **Bibliografía.**

Caminal Badía, Miquel (coord.) (1996). Manual de Ciencia Política. Madrid, Tecnos.

Baena del Alcazar, Mariano. (2000). Curso de Ciencia de la Administración. Vol. 1. Madrid. Tecnos.

Badell, Grau y Asociados "Comentarios a la Nueva ley orgánica de Administración Publica" [en línea]. <http://www.badellgrau.com/opiorgadm.htm>. [Consulta: 1 febrero 2003].

Ballart, X., Ramió, C., (2000), Ciencia de la Administración. Valencia, Tirant lo Blanch.

Brewer Carias, Allan. (1991). Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Brugué, Q y Gomà R.(1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Madrid. Ed. Ariel.

Diccionario de uso del Español.(2000). Madrid. Editorial Gredos.

Harmon, M y Mayer, R. (1999). Teoría de la Organización para la administración Pública. México. Fondo de Cultura Económica.

Mintzberg, Harry., (1988), La Estructuración de las Organizaciones. Barcelona. Ariel.

Morgan, Gareth. (1990). Imágenes de la Organización. Madrid. Ra-ma.

Parejo, Luciano *et al.*(1998). Manual de Derecho Administrativo. Vols. 1 y 2. Barcelona. 5ª Edición. Editorial Ariel.

Pfeffer, Jeffrey. (1987). Organizaciones y Teoría de la Organización. Buenos Aires. El Ateneo.

Peters, Guy. (1999). La Política de la Burocracia. México. Fondo de Cultura Económica.

Prats Català, Joan. (1996). Derecho y *Management* en las Administraciones Públicas, en Lecturas de Gestión Pública. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.

Ramió, Carles. (1999). Teoría de la Organización y Administración Pública.. Barcelona. Tecnos – Universidad Pompeu Fabra.

Ramió, Carles y Ballart, Xavier. (1993). Lecturas de Teoría de la Organización. Vols. 1 y 2. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Sanz, Ana. (1996), La Administración Pública, en Manual de Ciencia Política. Madrid. Tecnos.

Subirats, j. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, Madrid, INAP.

Weber, Max. (1969). Economía y Sociedad. 2º Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

## Publicaciones Periódicas.

Barzelay, Michael. (1998) “La Reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas” (con referencia a los países de la OCDE). Reforma y Democracia, N° 10. Caracas. CLAD.

Grimaldo, Jaime y Rangel, Christi. (2003), “Importancia de las Relaciones Intergubernamentales en un Sistema de Gobierno Federal” , en Revista Provincia N° 10. Junio – Diciembre. Mérida, Venezuela. CIEPROL.

Prats i Català, J en Reforma y Democracia. (1998), “Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista”, Caracas. CLAD.

## Notas

---

<sup>1</sup> Estas percepciones pueden complementarse con las presentadas por Subirats (1991) cuando describe a las organizaciones públicas de la siguiente forma:

- *Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación, ya que esta establecido normativamente.*
- *Pueden emplear privilegios y posibilidades de coerción, que son ajenas a las organizaciones privadas.*
- *Se aprecia mayor complejidad del entorno de la gestión pública.*
- *Las organizaciones públicas son más vulnerables a las presiones políticas, de carácter electoral, lo que dificulta la adopción de estrategias a mediano y largo plazo.*
- *Determinación de objetivos más confusa y ambigua en las organizaciones públicas.*
- *Poca existencia de presiones estructurales internas del sector público, hacia la mayor eficiencia en la gestión.*
- *Dificultad de evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas.*
- *Mayor grado de visibilidad y control del sector público.*
- *Obligación de las organizaciones públicas, de actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios consistentes temporalmente y presencia constante del control jurisdiccional, y sometimiento al principio de legalidad.*

- 
- *La gestión de recursos humanos esta más condicionada, tanto en la selección, como en la promoción de su personal, a lo que se agrega las tensiones derivadas de la relación entre políticos y funcionarios.*

<sup>2</sup> En cuanto a la consideración de tipo ideal de la burocracia propuesto por Weber, Harmon y Mayer nos explican que se refiere una idea y no a juicios normativos de manera que con el tipo ideal se tiene una herramienta objetiva, independiente tanto del observador como de lo observado.

<sup>3</sup> En efecto, los Estados han desarrollado aparatos u organizaciones para administrar su poder político, que han ido evolucionando hacia formas parecidas al modelo ideal de burocracia puro, (obviamente que este ha influido de gran manera en su conformación).

<sup>4</sup> R. Merton (1964 en Ramió, Op.cit ) y Selznick (1949 en Ramió y Ballart, op.cit.)

<sup>5</sup> El modelo burocrático de organización se presenta adecuado para la producción en masa con esquemas de producción en cadena, pero no para las modernas formas de la producción automatizada. Esto es especialmente valido en la actual era de las telecomunicaciones y de internet.