
LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO VENEZOLANO DURANTE EL PERÍODO 2014

ADMINISTRATIVE STRUCTURES PUBLIC SECTOR
VENEZUELAN DURING THE PERIOD 2014

Rojas Rendón, Daliseth Coromoto

E-mail: dalisrendon@gmail.com

Recibido: 13/12/2013 / Aceptado: 22/09/2014

Resumen

El Estado venezolano cuenta con organizaciones de carácter público que pueden ser capaces de solucionar los problemas y carencias que se presentan en la sociedad. Para que ello suceda, el Estado debe poseer instituciones gubernamentales eficientes y eficaces que den respuesta a las manifestaciones sociales. Es así como se planteó la pregunta de investigación: *¿Existe una verdadera estructura administrativa, de carácter público, que responda a las demandas de la sociedad venezolana?* Para poder dar respuesta a dicha interrogante, se tienen que conocer cuáles son las instituciones que funcionan en Venezuela y cuáles son sus objetivos, para luego relacionarlas con las múltiples demandas de los ciudadanos y la posible resolución de conflictos y carencias dentro del país.

Palabras Clave: administración pública, planes gubernamentales, ministerios, estado.

Abstract

The Venezuelan state has public organizations that may be able to solve the problems and deficiencies that occur in society. For this to happen, the state

must have efficient and effective government institutions that respond to social events. Thus, the research question was raised: Is there a real administrative structure, public, which meets the demands of Venezuelan society? In order to answer that question, you have to know which institutions operating in Venezuela are and what their goals are and then relate them to the multiple demands of citizens and possible conflict resolution and shortcomings within the country.

Keywords : public administration, governmental plans, ministries, state.

1. INTRODUCCIÓN

Los estados dependen de las estructuras administrativas para hacer tangibles sus proyectos, por ello se puede afirmar que los sistemas que conforman la Administración Pública son los responsables de cumplir con las metas que se proponen los gobiernos durante un período de tiempo determinado.

Sin embargo en América Latina ha existido una problemática con respecto a la implementación de modelos foráneos en el sector público, lo que se traduce en una ausencia de instituciones propias. Se han copiado los sistemas políticos, sociales y económicos extranjeros, generalmente sin una crítica previa y sin tomar en consideración las características particulares de la sociedad de la que se está tomando el modelo y las diferencias con respecto a las sociedades latinoamericanas, sin tener presente la contingencia en Administración Pública.

Es aquí donde existe el problema de los procesos sociopolíticos latinoamericanos, debido al hecho de que son sociedades diferentes y los sistemas copiados (estadounidenses y europeos generalmente) no encajan con las sociedades latinoamericanas, obteniendo como resultado incoherencias e inconsistencias al momento de la implementación del modelo.

Por tal motivo se considera relevante estudiar las características que presenta la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno –municipal, estatal y nacional- para conocer los aspectos que la conforman y así poder estructurar un sector público que cumpla con criterios de eficiencia, eficacia, efectividad, ética, economía y calidad en la prestación de los

servicios.

Así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008) en sus artículos 3 y 5, dondemenciona que el sector público garantiza “a todas las personas (...) el goce y ejercicio de los derechos humanos”, y también pretende atender a toda la población: “la Administración Pública está al servicio de las personas y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.”

De este modo en Venezuela ha existido una Administración Pública que ha evolucionado en el transcurso del tiempo. Este crecimiento responde al incremento de las demandas de la población, lo que implica que el aparato gubernamental se hace cada vez más pequeño para solucionar los retos venideros. Al mismo tiempo la segmentación de la población hace que se requiera de organizaciones especializadas en diferentes materias.

La motivación para la selección del tema viene dada por la necesidad de estudiar las estructuras que conforman la Administración Pública venezolana, el comprender sus características, tipología, conformación, crecimiento, especificidad y adaptabilidad a las situaciones particulares de su entorno.

Con esa información se puede comprender si esas estructurasson las adecuadas y si son suficientes para dar respuestas a las numerosas demandas que realiza la población. Así la pregunta que atañe a este escrito y la que se tratará de responder en el desarrollo del mismo es: *¿Existe una verdadera estructura administrativa, de carácter público, que responda a las demandas de la sociedad venezolana?*

Sin la pretensión de establecer juicios a priori, es relevante mencionar que el Estado venezolanodurante el modelo político (1998 – 2014), ha tratado de conformar un sector administrativo amplio pero con problemas en la delegación de funciones, fortaleciendo así al sistema centralizado. Este comportamiento violenta el mandato constitucional que promulga que Venezuela “es un Estado federal descentralizado” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009, Art. 4).

Para abordar la pregunta se tomó en consideración el esquema que plantea

Baena del Alcázar (2005), en su obra *Manual de ciencia de administración*, donde parte de la relación entre *poder – organización – administración*, posteriormente, a través del objeto de la Ciencia de la Administración, se establecieron las características de las organizaciones públicas, contextualizando cada punto en el caso venezolano.

2. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN

2.1. PODER PÚBLICO, ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN

Los individuos a través de la historia han evolucionado hasta llegar al punto de necesitar vivir en sociedad para desarrollarse como personas. Sin embargo para llevar una vida ordenada y armónica se necesitan establecer los mecanismos de control que sirvan para que esa sociedad no entre en caos, sino por el contrario, contribuya con el bienestar de sus integrantes.

Sin embargo siempre ha existido la dicotomía entre dominantes y dominados, situación que se hace necesaria para dirigir un Estado. Se dice que: “según los sistemas el poder lo ejerce un individuo o, más normalmente, un grupo de personas” (Baena, 2005, p. 14), lo que nos induce a pensar que ese grupo que detenta el poder será el encargado de solventar los problemas de la sociedad.

En Venezuela se han creado una serie de aparatos gubernamentales que conforman la estructura organizativa y funcional del Estado. Este aparato gubernamental fue concebido con la finalidad de abarcar todos los

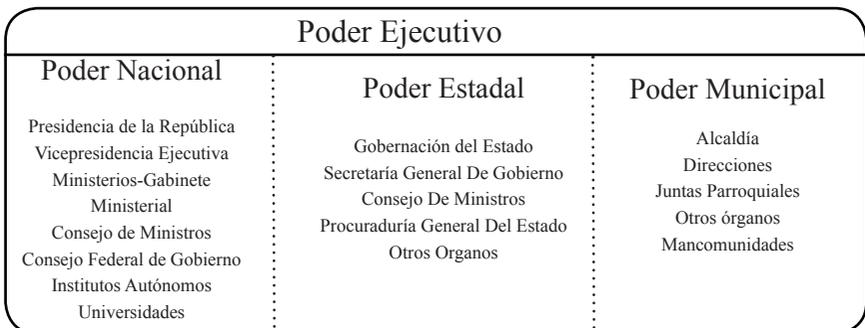


Fig. N°1 Estructura del Poder Ejecutivo, con base en Parra 2008



Fig. N°2 Estructura del Poder Legislativo, con base en Parra 2008

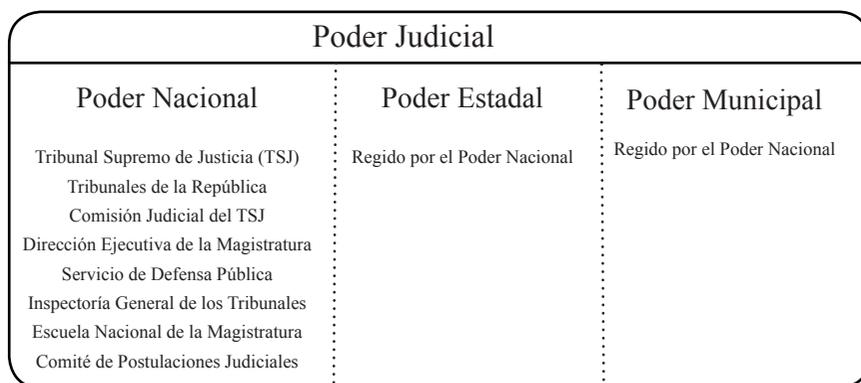


Fig. N°3 Estructura del Poder Judicial, con base en Parra 2008

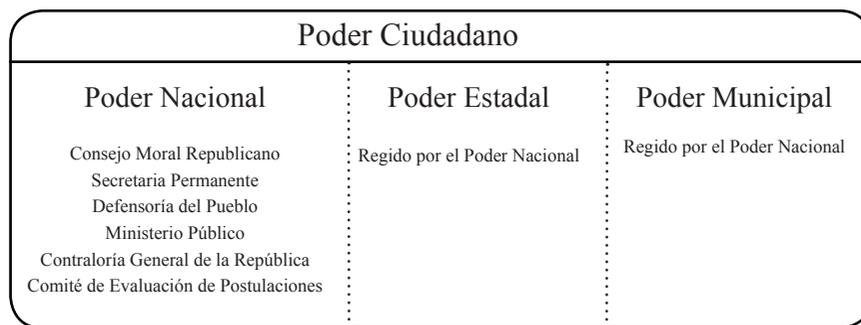


Fig. N°4 Estructura del Poder Ciudadano, con base en Parra 2008

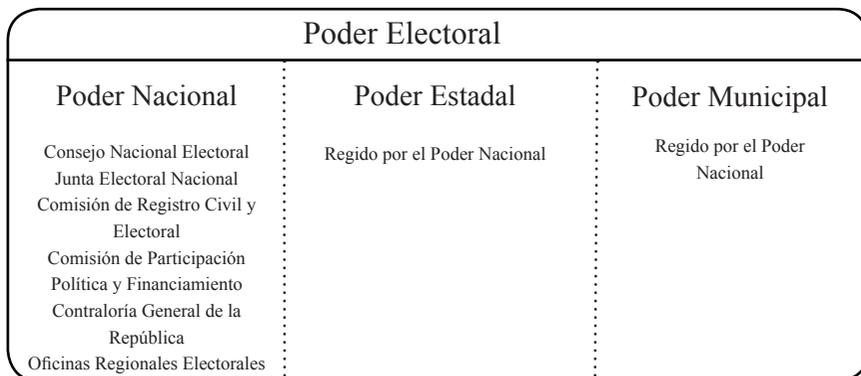


Fig. N°5 Estructura del Poder Electoral, con base en Parra 2008

aspectos involucrados en la sociedad. En Venezuela el poder público se distribuye en: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Electoral y Poder Ciudadano. Gráficamente se puede presentar la distribución del poder así:

Se puede observar que el Estado venezolano cuenta con diversas organizaciones públicas encargadas de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de cumplir y hacer cumplir el mandato constitucional. Así lo establece el artículo 141 de la Carta Magna: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.”

Con lo anterior se puede afirmar que la Administración Pública cobra un sentido constitucional, una entidad propia, constituyéndose como elemento esencial para resolver los asuntos que se debaten en la esfera pública. Los entes y órganos que la conforman están dirigidos por grupos que generalmente simpatizan con el proceso político de turno. Estos grupos van a ser los encargados de hacer cumplir las disposiciones emanadas de la Presidencia de la República. Mencionando lo que Guerrero afirma: “La administración es fuente de poder que tiende a concentrarse en quienes dirigen la organización” (2010, p. 47), nos lleva a asumir la idea de que los funcionarios que dirigen las organizaciones públicas, tienen el poder y la capacidad de responder a las demandas de los diversos sectores

que componen la sociedad.

Por otro lado se puede mencionar que todas las organizaciones están integradas por un sistema articulado de medios materiales y habilidades humanas que van en función de cubrir ciertas demandas de la ciudadanía. Estos medios y habilidades son utilizados como elementos del *Poder de Dominación*.

2.2 VINCULACIÓN ENTRE ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existe una evidente relación entre un Estado, como institución política, y la Administración Pública, como la concreción del mismo; por ello, si la Administración Pública forma parte del conjunto de elementos que integran el Estado cabe la aseveración de que existe una ineludible relación entre ellos.

En este punto es conveniente señalar la característica que tiene el Estado de funcionar como un gran sistema integrado por diferentes subsistemas que le van a dar operatividad al proyecto de gobierno, lo que se traduce en la necesaria interrelación y retroalimentación que debe existir entre todos y cada uno de los sistemas.

Es así como el Sistema Nacional de Planificación (SNP) venezolano es el encargado de dictaminar las directrices que las instituciones gubernamentales deben cumplir de forma vinculante, coordinada e integrada para la consecución de los objetivos propuestos en la planificación central. Y son las acciones conjuntas de todas y cada una de las organizaciones y actores, las que le dan vida al plan de gobierno; entonces la Administración Pública va a ser la encargada, a través de las políticas públicas, de operar y concretar las acciones de gobierno encaminadas a solventar las necesidades y carencias de la población.

2.2.1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN EN LA ÉPOCA MODERNA.

El nacimiento de la Administración Pública como la conocemos en la ac-

tualidad viene de la conformación de Estado de Derecho (después de la Revolución francesa), donde ya se logra la desvinculación del poder del rey soberano y la administración es vista como la conformación del poder, pero a la orden del Estado y no de una persona en particular.

Sin embargo la historia demuestra que la Administración Pública no tenía mayor relevancia ya que no era estudiada como disciplina. Era el derecho administrativo el encargado de los temas concernientes a ella. Así lo afirma Rosembloom al mencionar que:

(...) a lo largo de varias décadas el Derecho Administrativo es la única disciplina que se ocupa de la administración pública en las instituciones académicas de ambos continentes, Europa e Iberoamérica. Solamente los Estados Unidos de América mantiene la disciplina de la Administración Pública como un área independiente y separada de los estudios legales, pero con un gran énfasis en su carácter neutral y técnico-gerencial, lo que tiende *también* a mantenerla apartada de la Teoría del Estado de la Ciencia Política, cuando ésta comienza a desarrollarse como una disciplina académica a principios del siglo XX. (En Ferraro, 2009, p. 31)

Sin embargo la evolución del Estado ha dado lugar a cambios en sus administraciones, se pasó de la etapa feudal a un Estado Liberal de Derecho, luego se alcanzó un Estado Social para finalmente evolucionar en el Estado de Bienestar, donde se trató de incluir a los sectores más desatendidos de la sociedad y abarcar aspectos más sensibles y humanos.

Los cambios que ocurrieron se transformaron en un crecimiento del Estado y de sus instituciones, ya que se necesitaba un aparataje gubernamental que diera respuesta a las crecientes demandas de la sociedad. También surgen aspectos emergentes de políticas *anti exclusión* y políticas relacionadas con la *igualdad de género* (Subirats y Gomá, 2000, p. 14 y 15) a los que hay que reconocer y enfrentar para emprender las acciones correspondientes.

En este sentido y para afrontar los desafíos en estas materias, en Venezuela se crean ministerios para responder directamente a ello:

1. *Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social*, cuyo objetivo es: “brindar seguridad y protección social” (Recuperado de <http://www.mintra.gov.ve>).

2. *Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas*, creado para solventar las necesidades de los pueblos ancestrales y la eliminación de la discriminación y exclusión. (Recuperado de <http://www.minpi.gob.ve/minpi/es/quienes-somos/mision-y-vision>).

3. *Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género*, organización encargada de velar y garantizarla igualdad de género, el ejercicio de los derechos, empoderamiento y participación de las mujeres. (Recuperado de <http://www.minmujer.gob.ve/?q=minmujer#mision>).

4. *Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social*, que busca la inclusión y la participación democrática de los ciudadanos en los aspectos políticos y económicos, en pro del desarrollo social integral y participativo de las comunidades más vulnerables. (Recuperado de www.mpcomunas.gob.ve/el-ministerio/)

El número total de los ministerios existentes en Venezuela para abril del año 2015 asciende a los 29, lo que lleva a pensar que todos los ámbitos de la sociedad (salud, educación, vivienda, cultura, deporte, alimentación, seguridad social, infraestructura, sanidad, justicia y organización político – administrativa) están cubiertos por la Administración Pública. Pero surgen algunas interrogantes: ¿realmente se está cumpliendo con las demandas sociales?, ¿los ministerios actuales están resolviendo los problemas de la sociedad?, ¿el desempeño de las instituciones gubernamentales cumplen con los estándares de eficiencia, eficacia, efectividad y calidad? Según los resultados actuales, la realidad discrepa mucho del objetivo gubernamental.

3.OBJETO DEL ESTUDIO CIENTÍFICO

3.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Ya se ha hablado de la existencia de los grupos que detentan el poder (dominantes) y los grupos que lo obedecen (dominados). Esta relación existe en todas las instituciones sean públicas, privadas, familiares, religiosas, políticas y económicas. Se hace necesaria esta ventaja de un grupo sobre el otro porque se debe establecer los responsables de cumplir las tareas del Estado.

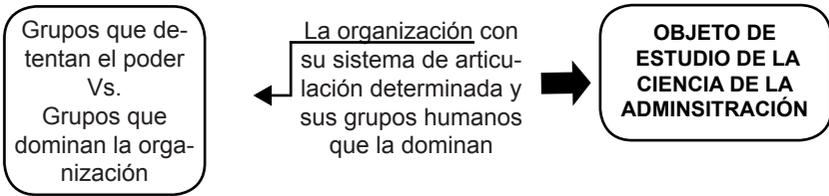


Fig. N° 6: Objeto de estudio de la Ciencia de la Administración. Con base en Baena, 2000

El objeto de estudio de la ciencia de la administración viene dado por el conjunto conformado por las organizaciones y los grupos humanos inmersos en ellas, en otras palabras, el objeto de la ciencia de la administración estudia la relación “de las personas y los medios que se utilizan para

Ámbitos de la Administración Pública

- La especificidad respecto a las organizaciones privadas;
- La extensión de la Administración Pública contemporánea;
- La fragmentación de la Administración Pública contemporáneas;
- La contingencia de la Administración Pública, y
- La interdependencia entre política y administración.

Fig. N° 7: Ámbitos de la Administración Pública. Con base en Baena, 2000 y 2005

ejercer el sistema de dominación” (Baena, 2005, p. 14)

Para representar esta relación se diseñó la siguiente figura que articula las organizaciones y los grupos sociales y políticos:

Para que la *ciencia de la administración* logre la realización del estudio óptimo de sus estructuras, se requiere del análisis pormenorizado de las características de la Administración Pública, abarcando los aspectos más importantes de cada una en particular. Esto se logra a través de la separación de los aspectos que se nombran a continuación:

Para un análisis científico de la Administración Pública se debe realizar la diagnosis de cada uno de los elementos descritos en la figura número 8, cuya finalidad sería la de conocer el estado en el que se encuentran las organizaciones que hacen posible que los objetivos que persigue el gobierno se alcancen, y no establecer conclusiones a priori.

3.1.1.LA ESPECIFICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RESPECTO A LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS

Para establecer las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas es conveniente, en principio, plasmar algunos conceptos:

Institución: una institución pública es un conjunto o “acumulación de hechos sociales que permanece con independencia de los actores sociales que la generaron y de los que se relacionan al interior de ella” (S-Planyg, sf, p. 51). Por ende estos hechos, que al principio fueron comportamiento y relaciones individuales, se convirtieron en “relaciones sociales y se fijaron y acumularon como una estructura de relaciones de poder” (op. cit, p. 51). Se hace la afirmación de que las instituciones son todas públicas, ya que constituyen bienes de propiedad colectiva y “lo que es común y posible para todos es público.” (p. 52)

Organizaciones: las organizaciones están inmersas en las instituciones y constituyen la operatividad y el funcionamiento de las instituciones. “las instituciones definen, norman y controlan la operación y funcionamiento de las organizaciones (...), [y] a partir de las prácticas administrativas ocurre una retroalimentación hacia la institución por la que ésta se modifica” (p. 53). Una de las diferencias fundamentales entre las organiza-

ciones públicas y privadas es que las primeras detentan formalmente el poder.

Luego de establecer algunos de los sistemas que conforman las instituciones y las organizaciones y, reconociendo que existe un proceso de retroalimentación con flujos de comunicación e información que sirven para enriquecer y transformar cada espacio, se considera adecuado revelar las diferencias fundamentales entre ellas. Para ello se tomará el contraste entre las instituciones y organizaciones públicas de S-Planlyg:

INSTITUCIONES	ORGANIZACIONES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Son acumulaciones de prácticas sociales a través del tiempo histórico, en la continuidad del <u>tiempo social</u>. 2. Existen en el tiempo social. Se ubican en el tiempo social, el cual es continuo, no aparecen con el actor, ni se transforman o 3. Desaparecen por la voluntad de actores sociales concretos. 4. Cambian, se reforman o se extinguen en la mediatez de la historia social. 5. Constituyen el continente de las organizaciones. 6. Definen el espacio de variedad de las organizaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Son acumulaciones de prácticas del sentido común, del conocimiento científico y de tecnologías, en <u>tiempo humano</u>. 2. Existen en el tiempo humano, o tiempo de los actores concretos. 3. Cambian, se reforman o se extinguen en la inmediatez de un hecho o un acto de regulación. 4. Constituyen el contenido de las instituciones. 5. Expresan los estados y situaciones organizacionales posibles de la respectiva institución.

Tabla N°1: Diferencias entre instituciones y organizaciones. S-Planlyg, sf, pp. 54-58

Ahora bien a diferencia de las empresas privadas que buscan el mayor lucro posible, la Administración Pública procura el interés general de la sociedad satisfaciendo sus crecientes e infinitas necesidades. Dentro de las organizaciones públicas existen dos grupos humanos diferenciados, los que tienen el poder y los profesionales que manejan la organización. Estos grupos son distintos de los que manejan la organización de las empresas privadas, así como también es distinta la relación que estos grupos tienen con la sociedad.

Como ya se mencionó, las empresas privadas tienen como objetivo el

ánimo de lucro y las relaciones que establecen con el ciudadano es de *empresa – cliente*. Ahora bien, la relación que establecen las organizaciones públicas con los ciudadanos es de *organización – usuario*, donde se busca proveer productos y/o servicios con criterios de eficacia y calidad.

En el caso venezolano el gobierno ha implementado una serie de políticas destinadas a fortalecer algunos sectores que presentaban fallas de mercado, y por ello el Estado intervino. Se pueden mencionar como ejemplos, la adquisición de hoteles (Hotel Alba, anteriormente el Caracas Hilton), intervención en el sector de comercialización de productos alimenticios como CADA (convertido en Abastos Bicentenario), MERCAL y PDVAL, entidades bancarias (Banco Federal, Canarias, Mi Casa, etc.), Agroisleña (actualmente Agropatria). Todo ello en aras de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sin embargo la realidad presenta una situación contraria a lo que se pretendía.

Pese a los intentos gubernamentales por prestar mejores servicios a la población, se nota el deterioro del sector privado, que ciertamente ofrecía un inventario más amplio de posibilidades para los ciudadanos y con mayores niveles de calidad. Esto trajo como consecuencia la falta de incentivos para la inversión privada disminuyendo así los niveles de producción y perjudicando a los consumidores y a la economía del país.

3.1.2. LA EXTENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA.

Con el nacimiento del Estado de Bienestar salieron a relucir necesidades, creciendo las demandas de la población y, dada la universalidad de fines que tienen la Administración Pública se produjo su crecimiento orgánico para poder satisfacer dichas necesidades.

Se originó un desbordamiento del Estado que no podía resolver de forma satisfactoria la problemática de la sociedad, por ende el aparato o “el sistema político, edificado como Estado de Bienestar, se introduce en una relación social y, por tanto, es una relación con el ambiente *que él mismo ya no puede controlar*” (Luhmann, 1997, p. 24).

Evolución de la organización ministerial Venezuela 1819-1919

1819 (1)	1896 (12)	1830 (3)	1857 (4)	1863 (5)	1864 (6)	1874 (8)
Interior y Justicia	Interior, Justicia y Policía	Secretaría de Interior y Justicia	Interior y Justicia	Interior y Justicia	Interior y Justicia	Relaciones Interiores
Estado y Hacienda	Hacienda y Relaciones Exteriores	Despacho de Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores Hacienda	Relaciones Exteriores Hacienda	Relaciones Exteriores Hacienda	Relaciones Exteriores Hacienda
Marina y Guerra	Marina y Guerra	Secretaría de Hacienda Secretaría de Guerra y Marina	Guerra y Marina	Guerra y Marina Fomento	Guerra y Marina Fomento Crédito Público	Guerra y Marina Fomento Crédito Público Obras Públicas
1881 (9)	1896 (12)	1899 (13)	1900 (14)	1913(15)	1930 (16)	
Relaciones Interiores Relaciones Exteriores Hacienda	Relaciones Interiores Relaciones Exteriores Hacienda	Relaciones interiores Relaciones Exteriores Hacienda	Relaciones Interiores Relaciones Exteriores Hacienda y Crédito Público	Relaciones Interiores Relaciones Exteriores Hacienda Guerra y Marina	Relaciones Interiores Relaciones Exteriores Hacienda Guerra y Marina	Relaciones Interiores Relaciones Exteriores Hacienda Guerra y Marina
Guerra y Marina Fomento	Guerra y Marina Agricultura, Industria y Comercio	Guerra y Marina Fomento Obras Públicas	Guerra y Marina Fomento Obras Públicas	Guerra y Marina Fomento Obras Públicas	Guerra y Marina Fomento Obras Públicas	Guerra y Marina Fomento Obras Públicas
Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública	Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública	Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública	Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública	Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública	Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública	Crédito Público Obras Públicas Instrucción Pública
Correos y Teléfonos	Correos y Teléfonos	Correos y Teléfonos	Correos y Teléfonos	Correos y Teléfonos	Correos y Teléfonos	Correos y Teléfonos

Tabla N° 2. Evolución de la organización ministerial Venezuela 1889 – 1930. Arrata, 2007. P 317

En consecuencia para darle solución a aquellos aspectos sensibles de la sociedad se planteó como solución la creación de nuevas estructuras que podían hacer frente a los retos venideros: “aquellos problemas que no sea capaz de resolver por sus propios medios deben ser resueltos dentro de otros subsistemas que posean más recursos para afrontarlos” (Luhmann, 1997, p.25).

La tabla N° 2 muestra el crecimiento de la Administración Pública en Venezuela durante el período 1819 – 1930.

Se observa que en 1819 sólo existían tres ministerios; en 1830 el número aumento a cuatro; para 1863 eran cinco; el siguiente año se incrementó en uno; ya para 1974 existían siete ministerios y así progresivamente se fue ampliando en aparato gubernamental, logrando en 1930 la presencia de ocho ministerios. Para septiembre de 2014, según la Gaceta Oficial N° 40.488, existían 28 ministerios con la denominación de “Ministerio del Poder Popular para: 1. el Comercio. 2. la Agricultura y Tierras. 3. la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología. 4. la Salud. 5. el Transporte Acuático y Aéreo. 6. la Vivienda el Hábitat y el Ecosocialismo. 7. las Comunas y Movimientos Sociales. 8. la Alimentación. 9. la Cultura. 10. la Juventud y el Deporte. 11. el Petróleo y Minería. 12. las Relaciones Exteriores. 13. las Relaciones Interiores, Justicia y Paz. 14. la Defensa. 15. la Economía, Finanzas y Banca Pública. 16. la Planificación. 17. Industrias. 18. el Turismo. 19. la Educación. 20. el Proceso Social del Trabajo. 21. Transporte Terrestre y Obras Públicas. 22. la Comunicación y la Información. 23. los Pueblos Indígenas. 24. la Mujer y la Igualdad de Género. 25. la Energía Eléctrica. 26. el Servicio Penitenciario. 27. del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno. 28. Ministerio de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas. La última modificación se realizó el 07 de abril de 2015, según la Gaceta Oficial N° 40.634, con la eliminación del Ministerio de Vivienda el Hábitat y el Ecosocialismo, que se dividió en: Ministerio del Poder Popular para el Hábitat y Vivienda y Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas, quedando entonces conformado el gabinete ministerial por 29 ministerios.

Cada uno de los ministerios está integrado por los órganos y entes adscritos, lo que implica un enorme aparato administrativo y burocrático.

Por nombrar sólo dos ejemplos, el Ministerio del Poder Popular de Planificación, está compuesto por dos entes adscritos (Escuela Venezolana de Planificación y Fundación Escuela de Gerencia Social) (Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/mppp/entes-adscritos-2/>) y cuatro despachos de viceministros (Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/mppp/despacho/>) y el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria está conformado por seis entidades adscritas (Consejo Nacional de Universidades, Oficina de Planificación del Sector Universitario, Fundación para el Servicio de Asistencia Médica Hospitalaria para los Estudiantes de Educación Superior Pública, Escuela Latinoamericana de Medicina, Fundación Misión Sucre y Fundación Poliedro de Caracas) y treinta y tres instituciones educativas. (Recuperado de <http://www.mppeu.gob.ve/web/index.php/organizacion/entidades2>), lo que implica que es un ministerio muy extenso que necesita gran cantidad de recursos económicos y humanos para su funcionamiento.

Si bien es cierto que la Administración Pública del Estado venezolano cuentan con estructuras que abarcan todos los ámbitos presentes en la sociedad, se crea controversia en cuanto a creación de algunas de ellas. Tal es el caso de la creación del Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica, creado en Gaceta Oficial Nro. 39.294 de fecha 28 de octubre de 2009 para solucionar los problemas de energía eléctrica que se agudizaron desde el año 2008, y el Viceministerio de la Suprema Felicidad el 28 de octubre de 2013, en Gaceta Oficial N° 40.280. (Recuperado de <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2013/10/28/oficializan-creacion-del-vice-ministerio-para-la-suprema-felicidad-social-del-pueblo-759.html>)

En este punto también se presentan interrogantes que pueden incomodar al sector oficialista: ¿realmente era necesario crear un nuevo ministerio para enfrentar esta situación?, ¿acaso no existían organizaciones que pudieran solucionar la problemática?, ¿se logró mejorar el servicio eléctrico?, ¿se eliminó el racionamiento de energía eléctrica?; preguntas sin respuestas pero que quizás dejan en evidencia la inoperancia de la Administración Pública.

Otro factor que se une es el crecimiento del aparato burocrático debido a la necesidad de nuevo talento humano que diera vida a las organizaciones

creadas, “cuanto más extenso y ramificado es el aparato oficial de la organización, mayor será el número de sus miembros” (Guerrero, 2010, p. 47). Esta situación trae como consecuencia el aumento del gasto público para el pago de personal y la adquisición, por parte del Estado de compromisos laborales con los nuevos funcionarios públicos.

Pese a los inconvenientes que presenta la Administración Pública se puede observar que cuenta, en teoría, con un gran conjunto de organizaciones que podrían cubrir todos los sectores de la sociedad, contribuyendo con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. No obstante la realidad económica y social no es nada alentadora.

3.1.3.LA FRAGMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Como ya se ha venido mencionando el Estado presenta un crecimiento es su sistema orgánico, lo que se debe a la multiplicidad de fines contenidos en él. De aquí se desprende la fragmentación de las organizaciones públicas ya que se necesitan diferentes tipos de organizaciones para dar respuesta a las múltiples demandas de la sociedad, lo que nos lleva a la existencia de una diversidad de grupos humanos que dominan cada uno de los ámbitos respectivos.

La Administración Pública venezolana cumple con la característica de la fragmentación debido al hecho de contar con una gran variedad de organismos para resolver los problemas de un sector determinado. Por ejemplo, el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación tiene la misión de garantizar el acceso a los alimentos, para ello cuenta con la adscripción de cuatro organismos (Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas; MERCAL; Fundación Programas de Alimentos Estratégicos y la Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas(Recuperado de <http://www.minpal.gob.ve>). Por otro lado el sector turismo, tiene cuatro organismos a su dependencia (Instituto Nacional de Turismo, Venezolana de Teleféricos, Sociedad de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa del Sector Turismo y Venezolana de Turismo S.A.)(Recuperado de <http://www.mintur.gob.ve>). Se podría mencionar las funciones de cada uno de los 29 ministerios

venezolanos para fundamentar más la fragmentación de la Administración Pública venezolana, pero la limitante del espacio no lo permite.

También existe la creación por parte del gobierno de las llamadas “misiones sociales” (en el portal <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/misiones.dot>, se muestra la existencia de 42 misiones) que a nivel de los estratos más vulnerables han sido bienvenidas. Estas misiones se proponen atender las “grandes necesidades sociales, como las relativas a la educación, dotación de servicios públicos, construcción de vivienda, promoción del desarrollo económico desde la comunidad, atención a grupos indígenas, niñez, mujeres y grupos vulnerables.” (Chinas, 2010, p. 73)

Pero nuevamente surgen interrogantes en este punto: ¿los ministerios que se encargan de esos sectores, no pueden cumplir esas funciones?, ¿existe solapamiento de funciones?, ¿la creación de las misiones contribuye con el aumento del aparato burocrático?, ¿aumenta el gasto público de personal? Valdría la pena analizar esta situación para conocer con exactitud las funciones realmente desempeñadas por las misiones y la eficacia, eficiencia, efectividad, calidad y ética en los servicios prestados.

3.1.4. LA CONTINGENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Este punto hace referencia al hecho de respetar las características propias de una sociedad determinada adaptando los esquemas de la Administración Pública a factores políticos, sociales, culturales, económicos, educativos, religiosos, costumbres y valores típicos de una sociedad.

No se puede pretender copiar modelos foráneos para implementarlos al *pie de la letra* en Venezuela. Se podrían utilizar algunos modelos como marco referencial para luego adaptarlos a la realidad del país.

Un ejemplo que se considera pertinente en la Administración Pública venezolana es la creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas como órgano que regula, supervisa, fortalece y protege los

asuntos indígenas. Esta organización tiene características muy específicas y particulares que dan cuenta de los pueblos originarios de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto se afirma que: “Las Administraciones Públicas son interdependientes con las diversas relaciones sociales (...) [por ende] la Administración Pública debe estudiarse en cada país y en el contexto de cada sociedad” (Baena, 2000, p. 35), respetando su historia, cultura y particularidades.

3.1.4.LA INTERDEPENDENCIA ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN.

Al principio se estableció la relación entre el Estado, poder político y Administración Pública, afirmando la existencia de una vinculación muy estrecha entre estos elementos, donde la Administración operativizaba las decisiones emanadas del Estado, es decir, que el Estado dependía de la actuación del aparato administrativo para alcanzar sus metas.

De esta manera se marca una diferencia entre las funciones administrativas y las funciones de gobierno ya que “una “función administrativa”, se encarga de los asuntos corrientes del público; y una “función gubernativa”, se encarga de solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y en velar por los grandes intereses nacionales” (Pinazo, 2000, p. 99)

En las organizaciones de carácter público es el más alto nivel jerárquico quien toma las decisiones. Estas decisiones como se posicionan en el nivel jerárquico más elevado, contienen un profundo carácter político, situación que va a ir menguando a medida que se desciende en los niveles jerárquicos, en consecuencia, las decisiones tomadas en el menor nivel jerárquico están más alejadas del aspecto político pero teniendo en cuenta que siempre la política está inmersa en las organizaciones.

Esta situación nos induce a pensar que la *Política* y la *Administración* no se distinguen fácilmente ya que ambas conforman el conjunto de elementos o sistemas inseparables y que a su vez constituyen el poder, la organización, la planificación y el control que da vida al Estado venezolano.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las organizaciones públicas fueron creadas con la finalidad de hacer cumplir el proyecto gubernamental. Dicho proyecto tiene como principal objetivo contribuir con el desarrollo del ser humano, mejorar la calidad de vida y el progreso de un país. Por tal motivo se puede decir que las organizaciones que conforman la Administración Pública tienen la función de dar respuesta a las exigencias de la población.

La pregunta de investigación que se formuló al inicio (*¿Existe una verdadera estructura administrativa, de carácter público, que responda a las demandas de la sociedad venezolana?*), encuentra las bases para su respuesta en el desarrollo de la investigación, ya que el Estado venezolano cuenta con un aparato gubernamental compuesto por ministerios, institutos, entes y órganos que fueron creados para servir a la sociedad, resolver los problemas y cubrir las necesidades.

Por tal motivo se crearon nuevos ministerios para afrontar los retos de derechos emergentes (Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas y Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género), al mismo tiempo que se instauraron las misiones para atender a los sectores más desfavorecidos.

Con la presencia de 29 ministerios, con sus respectivos organismos adscritos, todos los ámbitos tienen su representación para cumplir con las metas planteadas. Sin embargo el debilitamiento en los procesos de descentralización y el monopolio de la toma de decisiones a nivel central, ha traído como consecuencia que el sector público sea incapaz de responder a las necesidades de los ciudadanos. El servicio prestado por la Administración Pública en su gran mayoría no cumple con estándares de eficacia, eficiencia, efectividad, ética, economía y calidad total.

Esta situación debilita las instituciones públicas y repercute de forma negativa en la gobernabilidad y el proceso de gobernanza, lo que arroja como resultado limitaciones para aplicar e implementar la Nueva Gestión Pública en el Estado venezolano.

El aparato burocrático ha aumentado considerablemente pero irrespetando la esencia del verdadero funcionario de carrera. Esta afirmación se ha debido a la presencia de un gran número de funcionarios denominados de *libre nombramiento y remoción* (cargos 99) que son puestos “a dedo” para dirigir las organizaciones públicas y en muchos casos estos funcionarios no están preparados académicamente para desempeñar funciones tan importantes en la Administración Pública.

Finalmente se concluye con la ratificación de que el Estado venezolano cuenta con una estructura administrativa de carácter público suficiente y acorde con los sectores involucrados en la sociedad, pero incapaz de solventar y dar respuesta oportuna y satisfactoria a las necesidades de la sociedad.

5. BIBLIOGRAFÍA

OBRAS Y ARTÍCULOS:

Arratia, A. (2007). Anotaciones para el estudio del aparato administrativo público. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XIII, (1), 305-336.

Baena del Alcázar, M. (2000). **Curso de ciencia de la administración** (4ta. Ed.). Madrid, España: Tecnos.

Baena del Alcázar, M. (2005). **Manual de ciencia de administración**. Madrid, España: Síntesis.

Chinas, C. (2010). La transformación del estado venezolano durante el gobierno de Hugo Chávez Frías. *Revista semestral del departamento de estudios ibéricos y latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara*, 2, (3), 1-86.

Guerrero, O. (2010). La administración pública a través de las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica.

Luhmann, N. (1997). Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid, España: Alianza Universidad.

Parra, G. (2008). Manual de derecho administrativo general. (2da. Ed.). Caracas, Vene-

zuela: Vadell Hermanos.

Pinazo, J. (2000). En torno a la mayoría de edad de la Ciencia de la Administración. Un enfoque sistémico y prospectivo. *Cuadernos Const. De la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, 38/39, 97-118.

Rosebloom. En Ferraro, A. (2009). Reinventando el Estado. Por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, J y Gomá, R. (2000). Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 17, 1-18

S-Planyg, K. (sf). Instituciones públicas. Venezuela: Contraloría General de la República.

DOCUMENTOS OFICIALES:

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinaria. Ley Orgánica de la Administración Pública. Caracas, Venezuela. 31 de julio de 2008.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. 19 de febrero de 2009.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.294. Caracas, Venezuela. 28 de octubre de 2009.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.078 Extraordinario. Código Orgánico Procesal Penal. Caracas, Venezuela. 15 de junio de 2012.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.488. Caracas, Venezuela. 2 de septiembre de 2014.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.634. Caracas, Venezuela. 07 de abril de 2015. Recuperado el 08 de abril, de http://www.tuabogado.com/gaceta-oficial/index.php?option=com_content&view=article&id=24617:gaceta-oficial-40634-del-7-abril-2015&catid=94&Itemid=204

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS:

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para el Traba-*

jo y Seguridad Social. Recuperado el 18 de enero de 2015, de <http://www.mintra.gov.ve>.

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas*. Recuperado el 18 de enero de 2015, de <http://www.minpi.gob.ve>.

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género*. Recuperado el 20 de febrero de 2015, de <http://www.minmujer.gob.ve/?q=minmujer#mision>)

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social*. Recuperado el 20 de febrero de 2015, de [www.mppcomunas.gob.ve. /el-ministerio/](http://www.mppcomunas.gob.ve/el-ministerio/)

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular de Planificación*. Recuperado el 13 de marzo de 2015, de <http://www.mppp.gob.ve/mppp/entes-adscritos-2/>

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular de Planificación*. Recuperado el 13 de marzo de 2015, de <http://www.mppp.gob.ve/mppp/despacho/>

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria*. Recuperado el 07 de enero de 2015, de <http://www.mppeu.gob.ve/web/index.php/organizacion/entidades2>

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para la Alimentación*. Recuperado el 18 de febrero de 2015, de <http://www.minpal.gob.ve>.

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Ministerio del Poder Popular para el Turismo*. Recuperado el 02 de marzo de 2015, de <http://www.mintur.gob.ve>.

República Bolivariana de Venezuela Gaceta Oficial N° 40.280. *Oficializan creación del viceministerio para la Suprema Felicidad Social del Pueblo*. Recuperado el 02 de enero de 2015, de <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2013/10/28/oficializan-creacion-del-viceministerio-para-la-suprema-felicidad-social-del-pueblo-759.html>.

República Bolivariana de Venezuela. (s.f). *Misiones*. Recuperado el 18 de enero de 2015, de <http://gobiernoonline.gob.ve/home/misiones.dot>.