



ELEMENTOS DE UNA PROPOSICION PARA EL ESTUDIO DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

TULIO MONSALVE*

*Profesor, Universidad Central de Venezuela.
Coordinador, Escuela Nacional de Administración Pública.

(Documento presentado ante el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, preparado por su autor a solicitud del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y del Ponente General del Tema 2 “Aspectos de la Evolución de la Administración Pública en los países en desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias y lecciones”, Anexo al Informe de dicho tema).

I. INTRODUCCION

A. → Problema Teórico:

Dentro del campo de la Administración Pública Comparada han sido múltiples los esfuerzos realizados con el propósito de establecer algún camino que permita realizar análisis comparativos sobre los fenómenos administrativos que se dan a diversas latitudes. La mayoría de estos ensayos adolecen del mismo defecto: sólo se dirigen al enunciado escueto de datos, informaciones y descripciones, bien de estructuras, bien de funciones, o en algunos casos, presentación de las características de algún sistema administrativo en particular. Pareciera que según estos trabajos se pudiera entender el fenómeno administrativo al conocer las funciones principales del aparato público, cuando en realidad lo que se presenta es el tratamiento de tal problema como un fenómeno aislado, sin relación de continuidad con la sociedad determinada en la cual se encuentra inserta dicha problemática.

Una duda similar se presentaba en relación a la forma de enfrentar el problema de análisis sobre la "Evolución de la Administración Pública en los últimos veinte años", Una vía podría ser la de escribir objetivamente, por ejemplo, la variación sufrida dentro de algún sector, número de Institutos o entes descentralizados surgidos durante el período.

La experiencia de la vía de trabajo utilizada por los comparativistas fue el punto de apoyo para no repetir en el caso

del esquema de la Evolución el mismo error. Era necesario proponer alguna vía metodológica que intentara salvar el desfase detectado. Esta vía debía situar la Evolución del Aparato Administrativo dentro de una dimensión que diera cuenta de varios supuestos:

- 1.- Que la Administración Pública no se puede estudiar como un fenómeno aislado.
- 2.- Que la Administración Pública es un aparato de Estado al cual se encuentra indisolublemente ligado.
- 3.- Que el Estado es la instancia superestructural, política y jurídica, reflejo de un sistema económico-social que se desarrolla en un momento histórico determinado.
- 4.- Que históricamente el Estado en América Latina ha sufrido alteraciones muy importantes como producto de un proceso gradual de búsqueda de consolidación.

En tal sentido, se considera a la Administración Pública como un nivel nodal en el cual se insertan todos estos múltiples elementos, suponiendo que cada uno de ellos tiene para cada momento histórico una forma particular de influencia, y que esta influencia genera diferentes efectos tanto en la estructura como en las funciones de la Administración Pública. Podemos concluir que no basta, entonces, con describir los efectos manifestaciones o fenómenos del proceso administrativo sino que es necesario establecer algunas hipótesis que expliquen la razón de ser del mismo.

El trabajo en sus líneas generales intenta rescatar para los estudios sobre Administración Pública una visión globalizante que incluya las orientaciones políticas y económicas como instancias que actúa sobre ella, tanto a nivel exógeno como endógeno. Esta relación se concretiza cuando se analizan los procesos de toma de decisión en el Estado, en los cuales se determina la naturaleza de las presiones de la actividad política y la forma como se enlazan con la dinámica institucional del aparato administrativo. Esta doble vertiente de la decisión

política determina entre otras, el sentido y magnitud de la mayoría de los cambios que se suceden dentro de la Administración Pública.

De las apreciaciones anteriores se desprende que las transformaciones presentadas en la Administración Pública evidencian, fenómenos de coyuntura económica y política. En los países subdesarrollados la Administración Pública en su constante adecuación a las necesidades del Estado y en su búsqueda gradual de consolidación va a reflejar, en su evolución, las características de las diferentes coyunturas económico-políticas en momentos históricos bien determinados.

Presentaremos en el ensayo a manera de ilustración los elementos con los cuales se podría estructurar un esquema para el análisis de la evolución de la Administración Pública y los aspectos teóricos que justifican la orientación seleccionada.

B.- Grandes categorías del Análisis.

Esta búsqueda nos lleva directamente a la presentación de las grandes categorías que den el marco general del enfoque:

- | | | |
|----------------------------|---|-------------|
| 1.- Estado | } | Lo político |
| 2.- Administración Pública | | |
| 3.- Lo Social | | |
| 4.- Lo Económico | | |

Estado:

Por razones del objetivo fundamental del trabajo solo enunciaremos los criterios que deberían orientar el análisis del Estado utilizando, como base de desarrollo del esquema un método que contraponga sistemáticamente algunos enfoques sobre el tema proponiendo alternativas de mayor actualidad; por ejemplo trabajar sobre los conceptos que definen la teoría liberal del Estado e indagar las alternativas que se proponen con el enfoque del materialismo histórico sobre el Estado; exigiendo como condición, que los análisis permitan derivar informa-

ción con la cual evidenciar la naturaleza y condiciones objetivas de la relación entre Estado y Administración Pública; es necesario que esta vinculación se observe sobre la base de su concreción y evolución histórica para así demostrar el correlato entre una y otra categoría.

Administración Pública:

Por ser el objeto fundamental y núcleo de concreción hacia la cual se dirige el trabajo se le va a dedicar dentro del contexto una mayor extensión. Se intenta en esta parte del trabajo criticar en primer lugar las categorías de los enfoques o perspectivas teóricas desde las cuales se adelantan los análisis sobre la Administración Pública, recalcando algunos de sus principales vacíos metodológicos, e insistiendo en una perspectiva global que dé sentido a los cambios específicos que acontecen dentro de la estructura organizativa del sector Público; opción globalizante que por su naturaleza constituye un punto crítico en relación a los métodos parcialistas propios de los clásicos y neoclásicos de las escuelas de pensamiento administrativo, especialmente norteamericano.

Lo Social:

Al definir una organización como institución social, a la cual los hombres le han asignado concientemente objetivos, y a su vez exponer la Administración Pública en su conjunto como una institución organizada que debe cumplir determinadas funciones, es evidente que proponemos una condición al tratamiento de la problemática administrativa, al considerar su funcionalidad y estructuración como producto de su ubicación dentro del campo social. Es de por sí una justificación un tanto tautológica pero que formalmente nos remite al presupuesto de la necesaria vinculación entre la Administración Pública y lo social, destacando la participación de los diferentes grupos sociales, cuyos intereses contradictorios se manifiestan en ella a través de la utilización de mecanismos de presión, en sus diferentes niveles y sectores.

Lo Económico:

Lo económico, como categoría de análisis, para el estudio del problema de la evolución de la Administración Pública, solo tiene relevancia cuando podemos demostrar que la constitución y desarrollo de la estructura administrativa es reflejo de la evolución y consolidación de la estructura económica de una formación social históricamente determinada. En tal sentido lo económico se convierte en un elemento determinante en última instancia en la medida en que le asigna a lo político-administrativo la dirección y orientación para su desarrollo. Es evidente que cada una de estas categorías posee su especificidad propia, pero logran significación cuando se le da dentro del esquema una interdependencia dinámica.

Estas categorías, en su íntima relación, nos va a permitir realizar una presentación sobre la forma de aprehender el problema de la Administración Pública, en su evolución, en tal sentido, presentaremos, en primer lugar los factores que justifican el interés por el problema y luego se analizarán las posiciones teóricas bajo las cuales se han realizado los estudios sobre esta especialidad; intentando criticar la posición clásica a efectos de derivar evidencias con las cuales contraponer una alternativa, que permita dar al análisis evolutivo una nueva dimensión.

II. ENFOQUES CLASICOS AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . CRITICAS.

El análisis de la Administración Pública se hace cada día más complejo, tanto por las múltiples instancias que lo activan como por la complejidad y extensión de las acciones que debe realizar. Ya las clásicas y parciales lecciones que derivamos de las escuelas de pensamiento administrativo tradicional o las que de éste se desprendieron, utilizando los datos que aportaban disciplinas más elaboradas con énfasis en los planteamientos jurídicos, sociológicos y económicos, no logran cubrir la extensión del fenómeno.

Se hace necesario, sobre todo en nuestros países, imaginar un campo teórico tan vasto que abarque globalmente el fenómeno político-social. En este sentido, se está abogando por el desarrollo de una disciplina de proporciones diferentes, casi una "ciencia de la sociedad" o como la denomina Samir Amin "Administración Social".

Damos por entendido de que existe una teoría sobre la administración pública, pero consideramos que debe ser reformulada ya que su actual estructura conceptual solo permite análisis muy funcionales que no resisten el menor juicio de la realidad. En sus esquemas esta posición teórica clásica omite, o da por resueltos, problemas de una importancia fundamental para entender los fenómenos de la Administración Pública.

Consideramos que el relativo valor de los aportes de esta orientación clásica están en directa relación con su origen: las posiciones clásicas se originan conceptualmente sobre el conocimiento de la práctica administrativa desarrollada dentro del contexto histórico económico de sociedades cuyo desarrollo industrial las situaba a la vanguardia de la economía capitalista. De esta práctica administrativa nacieron múltiples y variadas concepciones que insertas como base conceptual, brindaron apoyo a la bibliografía que sobre la especialidad comenzó a manejarse. Estas posiciones teóricas estaban apoyadas además en una práctica filosófica muy de acuerdo con los planteamientos derivados de una concepción positivista de la ciencia, aunado al hecho de que todas estas consideraciones se encuadraban dentro del marco de una posición productivista de la ciencia.

Las concepciones tradicionales probaron su eficacia en el tratamiento y solución de los problemas administrativos que afectaban a la empresa privada, dentro de un esquema económico capitalista industrializado. Posteriormente estas mismas concepciones fueron trasladadas al campo de la Administración Pública, es decir que el mismo criterio de eficacia que da cuenta de la relación costo-beneficio se aplicó para orientar los estudios sobre el sector público. Para estos "investigadores administrativos" no existía diferencia alguna entre la Administración de la Empresa Privada, con sus criterios de rentabilidad y las actividades de la Administración de los asuntos del Estado.

Sin embargo, al considerar su origen, luego su aplicación al campo privado y posteriormente su traslado al sector público creemos necesario indagar sobre las justificaciones que se aducen para su utilización dentro de los esquemas administrativos que se presentan en nuestras sociedades latinoamericanas. Observamos que estos diferentes "decalages" no deben haber producido otra cosa que distorsión, negando con su multiplicidad de aplicaciones de una de las características propias del fenómeno organizativo social; su especificidad en un momento histórico determinado. Es decir que a cada sociedad y a cada momento histórico le debe corresponder una justificación filosófica y, por ende, un contenido teórico adecuado.

Estos traslados recién comienzan a recibir una crítica que reivindique una posición teórica diferente. Se logra explicar la deficiencia teórica en nuestros países por la escasa producción de bibliografía autóctona que, originada sobre la base del conocimiento de nuestras realidades nacionales, diera una explicación más realista a nuestra situación. No es un problema de crítica basado únicamente en el "origen geográfico" de los autores; se trata más que todo de criticar su visión parcelada del fenómeno administrativo y su intento por proponer una disciplina que intente explicar el problema de la Administración Pública, no importando el momento histórico que sea y sin que, para esta explicación, intervengan otras variables, como la economía, la política y la social, que son las que verdaderamente explican en cada situación en particular la dinámica, constitución y evolución del aparato administrativo.

Como un ejemplo de tal situación podríamos señalar que en una investigación realizada en la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela, (1) durante el año de 1972, en la cual se realizó un estudio sobre la bibliografía existente en seis de las más importantes bibliotecas que tienen relación con el problema de la enseñanza y la investigación administrativa, en la capital, se llegaron a varias conclusiones: una de las más interesantes es que en todos los textos censados se evidenció que un 90% de las obras pertenecían a autores de origen extranjero, y

(1) Índice Bibliográfico General (Materias Básicas) año 1972.

especialmente norteamericanos. Por otra parte, al analizar la bibliografía existente en nuestro país sobre el problema administrativo y específicamente sobre la Administración Pública, se constató que la gran mayoría de los autores investigados: Simon-Smithburg-Thompson-Waldo-Dimock-Cimmino-March-Tannenbaum-Weschler-Massarik-Argyris-Barnard, Pfiffner-Sherwood-Taylor; utilizan, para sus ensayos explicativos, un esquema teórico bastante similar; consideran a la Administración Pública como un fenómeno aislado o escindido de la realidad, que se desarrolla al margen de la situación histórica, y en su gran mayoría proponen "modelos" más o menos predictivos de la conducta humana dentro de la organización, observándose como una constante en su intento por explicar el comportamiento de la Administración Pública la posición teórica del equilibrio.

La teoría del equilibrio resume, a su escala, los elementos teóricos más definitivos del pensamiento administrativo tradicional, orientación teórica sobre la cual fundan su comprensión del problema la mayoría de los autores que hemos citado anteriormente. Entre los autores que con mayor propiedad han trabajado sobre el concepto encontramos a Herbert Simon; él con otros dos autores, presentan una obra sobre Administración Pública (2) que se ha constituido en el lugar común bibliográfico de cualquier curso sobre la especialidad. Por esta razón escogemos como punto nodal de las críticas el concepto del equilibrio, y a Simon como su más conocido representante.

A continuación intentaremos resumir esta teoría:

1.- Expone que hay un acuerdo por el cual los funcionarios, los usuarios y la alta dirección de la Administración Pública tiene un papel que cumplir; sistemáticamente, conviene en que la Administración Pública responde a las necesidades integrales de los usuarios; que los funcionarios actúan, en primera instancia, movidos por sus necesidades materiales y psicológicas y que permanecen allí hasta que tales expectativas sean cubiertas y, en último término, los altos directivos de la Administración se

(2) SIMON-SMITHBURG-THOMPSON - Public Administration.

encargan de dirigir las acciones que aseguren la producción de los bienes y servicios que los usuarios están exigiendo.

2.- En sus aspectos fundamentales, supone que los “usuarios” son una categoría universal que manifiesta, pública y eficientemente sus necesidades, y que poseen cuerpos institucionales a través de los cuales manifiestan políticamente sus necesidades.

3.- Las instituciones, como medios de organización grupal, son lo suficientemente articuladas y eficientes como para que sus opciones se conviertan en reales presiones que deben ser satisfechas de lo contrario, existe la posibilidad de que estos grupos ejerzan una sanción al cuerpo de alta dirección política y que este a su vez, reconozca el poder de estos grupos institucionalizados.

4.- Las Instituciones poseen un comportamiento político maduro “producto de su conocimiento, de las formas en que la sociedad les permite la participación social institucional”.

5.- Estos grupos institucionalizados tienen una cuota real y efectiva de poder, y por lo tanto, el poder tiende además, a ser difuso; la administración se convierte así en un receptor de sus voluntades, necesidades y deseos.

6.- El poder está difundido entre estas instituciones que mantienen entre sí y con la Administración Pública, una relación de equilibrio, que genera un proceso de estabilización del colectivo social (3).

7.- Los individuos como “usuarios” sujetos a la imposición tributaria, son también “accionistas” de esa “empresa administrativa” y en esa condición pueden sancionar a los otros factores que integran el fenómeno y, también sancionar la oferta que estas instituciones exponen.

8.- La oferta y la demanda de los servicios y bienes de la Administración Pública tienden a equilibrarse.

(3) DAHL, R.A.: “A preface to democratic Theory” (Poq. p.p. 137) 1965.

9.- Los directivos no representan a ningún grupo o clase social particular: primero, porque no es este su papel, pues son imparciales; segundo, porque en estas sociedades no existen "Elites" económico-sociales y políticas, administrativas o profesionales; de existir éstas, se afirma que carecen totalmente del grado de cohesión que se necesita para convertirlas en clases dominantes o regentes.

Estos elementos de la Teoría de Simon, que establece una difusión y un equilibrio entre los grupos de poder, se presenta como una distorsión de la idea manejada por W. Mills (4), en el sentido de que éste demuestra que en las sociedades modernas (sociedades de masa) la concentración del poder rompe con la vieja concepción del equilibrio propio de las sociedades liberales en la fase "Laissez faire". Simon maneja este concepto del equilibrio entre los grupos del poder valiéndose de la idea manejada por W. Mills, que se conoce como el poder "suma cero", trasladando dicha idea para el análisis de las sociedades modernas, suponiendo traslados mecánicos de cantidades de poder entre diferentes grupos en interacción, dentro de una sociedad determinada.

Entendemos que el dominio efectivo sólo se logra cuando se controlan los terrenos económicos, legales y políticos y cuando se conoce la dinámica que se da entre ellos. Por ejemplo, es muy difícil pensar que lo que se resta de poder a un grupo oligárquico se le puede sumar a un incipiente grupo de base laboral.

Es por esta razón y dentro de la perspectiva coherente y crítica que intentamos desarrollar, que se considera la necesidad de ubicar a la Administración Pública dentro del complejo político del Estado y a este como expresión del poder político en la sociedad, en un momento determinado de su evolución, momento en el cual juega un papel fundamental la estructura económica: considerando lo económico como una categoría básica que permite el establecimiento de mecanismos que articulan los elementos del conjunto social. No se trata

(4) WRIGHT MILLS: The Power Elite: Introducción: Power, Politics and People p.p. 23 (Edit. en castellano. Elite de Poder) 1959.

de una proposición en la cual se le asigne al factor económico un papel superdeterminante y cuya proyección tiene un sentido cuasi-lineal, debe entenderse lo económico como una categoría con ciertas especificidades, cuyo análisis no tiene ningún sentido si se le quiere colocar como única potencia.

No hay que olvidar que nuestra estructura económica, dependiente responde a necesidades de las sociedades capitalistas avanzadas, con la característica de que la mayor parte de sus medios de actividad económica están sujetos a la propiedad y control privados. Es decir que a pesar de que cada una de estas sociedades avanzadas, presentan rasgos específicos nacionales, subsiste el hecho de que, por efecto de sus fórmulas de intercambio, han impuesto uniformidades fundamentales a los países comprendidos en su esfera de dependencia.

Hemos presentado los elementos más definatorios de la teoría del equilibrio en lo que a sus supuestos básicos se refiere y en lo que evidencia formalmente deficiencias para explicar el comportamiento de nuestras organizaciones públicas, y procesos evolutivos.

Veamos ahora otro de los aspectos que dan organicidad al concepto del equilibrio en su intento por explicar la realidad administrativa: el económico-político.

En la utilización de esta categoría es donde la teoría sometida a crítica presenta las más graves deficiencias. En este sentido supone el campo social donde se desarrolla la actividad económica, como algo homogéneo y equiparticipativo. Sin la presencia de fricciones generadas por el papel que las fuerzas sociales desarrollan debido a su ubicación dentro del sistema global de producción. Y además de sus análisis se deriva una intención por realizar una separación entre concentración económica y concentración de poder político. Intentando permanentemente considerar la Administración Pública como una entidad funcional puramente ejecutora e independiente de cualquier fuerza externa. En este aspecto se muestra otra de las grandes diferencias que mantenemos con el mencionado enfoque.

La estructura económica propia de las sociedades industriales avanzadas, ha mostrado un comportamiento tendiente a permitir un proceso acelerado de concentración económica que se agudiza a partir de 1945; grupos de corporaciones y centros financieros comienzan a concentrar poder económico en un proceso que tiende día a día a ser más evidente.

El mismo fenómeno se ha producido en Venezuela sobre todo a partir del impulso del capital extranjero que ha cumplido un rol modernizador, fenómeno que se explica por la adopción de técnicas y tecnología avanzada y por la asimilación del "Know How" de la organización norteamericana.

Este proceso en nuestro país se produce en un corto período. Esto tiene su explicación por la gran concentración de poder económico y político, que se heredó del período agrario anterior, por intermedio de un proceso de reconversión de las "élites con poder"; al iniciarse el período de la economía petrolera estas mismas "élites" se reconvierten asegurando así una cierta continuidad en el poder político, lo que les garantiza una solidez y perdurabilidad en poder económico.

Sin embargo no todas las formas elitescas logran consolidar con la evolución su poder, este es un proceso de gran selectividad. Tan solo aquellos sectores que asumen la exigencia de la industrialización llegaron hasta nuestros días a conservar su poder económico y ejercer su influencia sobre el poder político y sobre el aparato fundamental de acción del Estado: la Administración Pública.

Aunque todo este proceso se presenta en Venezuela sin un proyecto de política industrial coherente por parte del Estado, es evidente el signo del proteccionismo sobre el cual se resguarda y cuyo mecanismo intermediario de apoyo a los intereses comerciales e industriales incipientes se realizó a través del aparato burocrático, quien con sus decisiones hizo factible este desarrollo.

La evolución económica del Capitalismo evidencia un alto grado de coherencia entre la estructura socio-económica y las características fundamentales de la producción en su con-

junto con la consabida y necesaria participación de la Administración Pública estableciendo sus mecanismos reguladores para que el proceso se desarrolle de acuerdo a una voluntad liberalista y "laissez faire".

Es en esta relación donde el problema de los grupos sociales aparece en el centro mismo de la explicación acerca de la naturaleza del capitalismo y de los vínculos entre sus instancias político-económicas-administrativas.

Este proceso logra su consolidación con el término de la **segunda guerra** mundial, en este momento el capital monopolista se encuentra ya perfectamente consolidado. Mientras este proceso ocurre en los países avanzados, la estructura económico-social de los países atrasados ha venido sufriendo por vía externa, un proceso acelerado de ajuste, con la finalidad de adaptarse a las exigencias de las presiones externas. El hecho resaltante es que mientras el capital monopolista se afianza como consecuencia del desarrollo interno de las sociedades avanzadas, en las naciones menos desarrolladas el proceso no puede ser entendido como consecuencia de los cambios internos ocurridos en esas zonas, sino en función de la inversión de esas naciones dentro de un sistema que opera a grandes escalas con tecnologías especialmente diseñadas para la satisfacción masiva de necesidades crecientes. Es por ello que debido a las limitaciones del mercado interno muy rápidamente se cumple el proceso de monopolización en dichas economías atrasadas.

El carácter acelerado del proceso crea un tipo de articulación, específico entre la estructura social y la estructura política que encuentra en el Estado la instancia mediadora para mitigar la naturaleza altamente conflictiva del proceso de monopolización en tanto ésta no se traduce internamente, en una mejor distribución de los ingresos y una mayor creación de empleo sino que, por el contrario, se acompaña de una distribución progresivamente regresiva y una baja creación de empleo, hecho es que no se presenta en la misma intensidad en los países desarrollados, por cuanto los trabajadores directos tienen posibilidades crecientes de empleo y de mejoras en su remuneración, derivadas del hecho de que no se pro-

duce para un mercado nacional limitado sino para el consumo e inversión mundiales.

Es por esta razón que en la situación actual de los países dependientes latinoamericanos la polarización de los conflictos se expresa, en lo fundamental, entre un pequeño y poderoso sector monopolista y una creciente capa marginal; ahora bien, el bajo grado de conciencia política y las posibilidades de manipulación que ofrece este estamento marginal le asignan solo un carácter potencial a este conflicto. Este carácter potencial se deriva del hecho de que la tendencia a la monopolización, crea por su propia naturaleza, pocas capacidades de empleo que en el caso de Venezuela alcanza proporciones considerables debido al alto ritmo de crecimiento de la población económicamente activa.

Dentro de las economías dependientes el sector monopolista requiere forzosamente de su vinculación con el capital internacional en la finalidad de tener acceso a la tecnología y al "know how", que requiere la producción en gran escala. En países como Venezuela por la disponibilidad interna de capitales, producto de la explotación petrolera, el sector monopolista no requiere de la utilización de los mecanismos que ofrece el mercado financiero esto es debido a la estrechez del mercado y a la concentración empresarial, factores que hacen innecesaria la utilización de estos mecanismos.

Así, pues, un nuevo sector se superpone a la anterior estructura social, modificando, entonces, tanto a la estructura misma como a su dinámica, ejerciendo nuevos efectos tanto a nivel político como ideológico. En lo que concierne a la dinámica de este nuevo sector, ella debe entenderse a la luz del grado de autonomía alcanzado por el Estado, cuando éste asume su carácter de "Estado social de Derecho", esto es, al asumir las funciones de planificación, de participación económica directa, de integracionista, en síntesis, de "benefactor social". Al Estado cumplir estas funciones requiere de la puesta en marcha de un aparato administrativo de carácter consultivo y participativo. Es así, que en estos aparatos los estratos sociales necesitan de la representación formal.

Como consecuencia se organizan nuevos grupos económicos. Estos son asociaciones de interés común para sus miembros, que se caracterizan por una capacidad de presión derivada del poder económico del cual disponen, y del reconocimiento colectivo de ese poder. Existen igualmente grupos de interés que no representan ningún poder económico específico y que cumplen funciones que no se traducen directamente en presiones sobre el poder político.

Dado que el poder político de un determinado grupo, deriva de su poder económico, esto es de su posición en el proceso productivo, se hace necesario distinguir los grupos de presión políticos empresariales de aquellos que representan a los trabajadores. Es más, la propia naturaleza del Estado liberal no admite otra participación sino a través de grupos formalmente constituidos.

Dentro de los grupos de presión empresariales, es igualmente, necesario distinguir los grupos formales y los grupos informales de presión, para así poder diferenciar la dinámica de la presión que ejercen sobre el Estado. Si bien la participación de los grupos de presión informales sobre el Estado, está negada por el sistema democrático, por cuanto representan intereses particulares de una empresa, o asociación de empresas, que recorren desde el simple acuerdo entre ellas hasta el Holding, ello no implica que estos grupos formales, por cuanto supone que ellas representan los intereses del empresario nacional, el cual es el motor mismo de la actividad económica.

Este juego formal llevará a los empresarios a ejercer presiones distintas por una parte, directamente sobre el Estado, a través de los grupos formales, por otra parte, presionando, indirectamente, para la obtención de los contratos de suministros que requiere la Administración Pública, e incluso, para el nombramiento en altos puestos, de personalidades vinculadas, directa o indirectamente con las gran empresa.

Los grupos de presión empresariales, surgen cuando se hace necesaria una participación cotidiana sobre las decisiones que toma el cuerpo burocrático, es por ello que en Venezuela la primera agrupación empresarial surge en el año de

1936, como Asociación Nacional de Comerciantes e Industriales, que representará los intereses de un grupo de empresarios, conscientes de su papel, los cuales más adelante y bajo la iniciativa de la Cámara de Comercio de la Guaira, deciden fundar en 1944 la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (Fedecámaras), que en su desarrollo y debido a conflictos internos, llevará a la creación en 1958 de Pro-Venezuela.

Por otra parte, el origen de los grupos formales se debe igualmente a la necesidad de disponer de una organización para dirimir los conflictos entre los distintos grupos empresariales, derivados de las diversas actividades que estos han emprendido, como resultante del crecimiento económico que conoce el país. Los grupos formales entonces por razones de su propio origen y objetivos representan intereses contradictorios; del comercio, de la industria, de la banca, de la construcción, por una parte, y de la pequeña, mediana y gran empresa, por la otra; sin embargo, los conflictos tenderán a resolverse en favor de aquellos grupos informales representados, que detenten el mayor poder económico, poder que está condicionado a su asociación con el capital internacional.

Esta asociación es necesaria ya que el sector monopolista interno requiere de su tecnología, de su capacidad financiera y de su capacidad administrativa para expandirse internamente y para asegurarse la posibilidad de dirigir su acción hacia el mercado externo.

Las características internas más notorias en los grupos informales han sido su estabilidad y su permeabilidad. En efecto los grandes grupos informales se han mantenido en el transcurso del tiempo y han visto incrementar su poder, absorbiendo grupos menores, aun haciendo desaparecer empresas ya existentes o dificultando el surgimiento de eventuales competidores.

Esta estabilidad está altamente correlacionada con su baja permeabilidad externa, esto es, constituyen cuerpos auto-reproducible y autorregulados. Los pocos grandes grupos económicos venezolanos funcionan como un cuerpo cerrado constituido sobre una base de relaciones familiares, en una maraña de

inter-conexiones que habrán de favorecer las transacciones económicas y financieras que efectúan. Esta escasa permeabilidad externa contrasta con su alta permeabilidad interna determinada por el gran capital acumulado y por lo variado de sus intereses. Este elemento actúa como fuerte reductor del riesgo. El actuar en su grupo propio, al empresario nacional, evidencia, por una parte, su poca agresividad y por la otra, el nuevo modo de actuar del sector monopolista. Este elemento invalida por completo la teoría del riesgo en sus posibilidades de aplicación a mercados como el venezolano.

En cuanto a trabajadores, estos tan solo disponen de organizaciones formales para ejercer la presión.

Se desprende de las consideraciones anteriores que el presente y el futuro de las economías de base capitalista es el desarrollo de un proceso gradual de concentración de capital. Que este proceso no solo se lleva a cabo a nivel de las sociedades dominantes, sino que su influencia es tal que el mismo proceso debe desarrollarse en las sociedades periféricas como producto de su dinámica dependiente; que a la par de ese proceso de concentración de capital derivase mayor capacidad de intervención de los grupos que concentran dicho capital en lo político, intervención que puede manifestarse en su capacidad para ejercer poder sobre las cadenas de mando del aparato administrativo. A partir de estas observaciones volvemos sobre el tema planteado en esta segunda parte del trabajo en el cual nos proponíamos criticar las proposiciones sobre las cuales funda su argumentación H. Simon para el análisis del fenómeno administrativo. Y hacer notorio que sus supuestos teóricos no permitan llegar con precisión y objetividad al tratamiento de los problemas de la Administración Pública y que de seguir utilizando supuestos estaremos permanentemente en un área de apariencias pseudo reales para enfrentar su análisis.

De lo que hasta ahora hemos expuesto, podemos sacar una conclusión de tipo global; que sin la utilización de una visión globalizante del fenómeno social, que dé cuenta de las formas e intensidad histórica con que las diversas variables citadas (Estado - lo económico - lo social) influyen sobre la actividad administrativa jamás podrá ser entendida en su real dimensión tal

problemática, que la consideración de la especificidad histórica es factor fundamental para su rigurosa aprehensión, para así comprender, cómo en el problema de la evolución del aparato administrativo las categorías arriba señaladas cumplen sus funciones determinantes y sobredeterminantes.

III. ELEMENTOS DE UNA PROPOSICION PARA EL ESTUDIO DE LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Se entiende que los siguientes elementos solo constituyen la orientación **general** que demuestra un posible esquema en el cual conjugamos varias hipótesis de trabajo.

- 1.- Una apreciación sobre las bases metodológicas de intenciones globalizantes que no diluya la especificidad histórica del aparato administrativo en consideraciones abstractas de la Administración Pública en general.
- 2.- Una noción sobre Administración Pública que rescate varios de los conceptos con los cuales configurar una posición teórica, específica y diferenciada de las posiciones sometidas a crítica.
- 3.- Una concepción teórica sobre las categorías intervinientes en el estudio de la Evolución de la Administración Pública.
- 4.- Una orientación por medio de la cual vamos a pasar de las categorías más generales del problema del estado en su dimensión latinoamericana hasta una visión que precise esta categoría al nivel nacional venezolano.
- 5.- Una precisión sobre el sujeto concreto del análisis: "la Administración Pública Venezolana y su evolución en los últimos años".

En cuanto a sujeto particular de estudio: la Administración Pública, vamos a puntualizar su tratamiento metodológico dentro de ciertas orientaciones básicas:

- 1.- La evolución de la Administración Pública traduce en su organización y funcionamiento los cambios ocurridos en la sociedad determinada; esas mismas influencias moldean las formas que el Estado adopte históricamente.
- 2.- La Administración Pública, constituida por estructuras y mecanismos implementadores de las decisiones del Estado refleja un doble proceso, por un lado la concepción y valorización que tiene el Estado de los grupos económicos con poder y por la otra por las presiones que ejercen sobre el Estado los distintos grupos sociales.
- 3.- La Administración Pública está determinada por las condiciones de existencia del Estado y sus elementos políticos más característicos, dentro de economías dependientes; sus cambios siguen las transformaciones ocurridas en ese Estado por vía de los distintos gobiernos que se han sucedido en el usufructo del poder.

De allí pasamos a esbozar un cuadro esquemático general del cual partir para darle definición de ámbito del estudio (Cuadro No. 1):

En el cuadro subsiguiente (cuadro No. 2) se establecen un conjunto de hipótesis sobre la manera como las diferentes categorías propuestas se interrelacionan y la manera como algunas de ellas en algún momento de la evolución de la Administración Pública tienen un comportamiento más definitivo sobre la tendencia evolutiva del aparato administrativo.

Consideramos que tanto el primero como el segundo cuadro solo muestran elementos que permitieran, de aceptarse las hipótesis que los fundamenta, guías con las cuales llegar a establecer líneas de motivación para el desarrollo de nuevas investigaciones sobre la Administración Pública.

Resulta evidente que los productos que se puedan derivar de una investigación planteada en estos términos da mejores evidencias sobre las realidades administrativas nacionales de

Cuadro No. 1

ELEMENTOS GENERALES DEL ESQUEMA

Fases del Edo. en América Latina. (Tendencias)	Fases del Estado Latino.	Venezolano.	Fases del Aparato Administrativo
I Repúblicas Post-Independientes	-	-	Confusión entre Admón. Pública y Admón. Privada (Prebendaria-Patrimonial)
	-	-	Decisiones Administrativas producto intervención Caudillos Locales.
	-	-	Hacienda-Justicia-Defensa-Fomento.
II Consolidación del Estado Nacional (Centralizado)	<u>Primer Período:</u>	-	Desarrollo aparato de seguridad pública.
	- Economía Agraria (Principios Siglo XX)	-	Ejército Profesional Aparato Policial
	<u>Segundo Período:</u>	-	Crecimiento estructura Burocrática.
	- Surgimiento económico de En-		

clave. (1924)

- Admón. Financiera - Agro-Educación.
- Aparición Admón. Pub. des-centralizada.

III Pluri-Partidismo y regímenes políticos de excepción.

Tercer Período:

Se plantean proyectos administrativos a nivel Sector Social:

- Albares del Edo. Liberal (Crisis 1945-48)

- Seguridad social: Trabajo.
- Afianzamiento aparato Represivo.
- Proyectos de tecnificación
- Planificación.

Cuarto Período:

- Estado de Excepción (Dictadura militar)

- ### IV Coyuntura Política actual:
- 1.- Fortalecimientos regímenes de excepción.
 - 2.- Consolidación de regímenes Democráticos.
 - 3.- Vías socializantes.

Quinto Período:

- Modernización aparato Administrativo:
- Planificación
- Reforma Administrativa Integral.
- Crecimiento Sector Descendralizado.
- Reforma Función Pública.
- Formación
- Asesoría Especializada.

FASES DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

"CASO VENEZUELA"

CATEGORIAS DE ANALISIS

TIPOLOGIAS

CARACTERISTICAS

ESTADO

LO ECONOMICO

LO SOCIAL

ADMON. PUBLICA

CONSOLIDACION DEL EDO: Creación de mecanismos de control NACIONAL, CENTRALIZADO: para las Finanzas Públicas. (Fines Siglo XIX, Principios Siglo XX).

Desarrollo de un ejército militar profesional.
Desarrollo del aparato burocrático.
Sursumiento de los Partidos Políticos.

Primer Periodo:
Economía Agraria basada en la explotación de café y cacao. Aparición de la Economía de Enclave (1924).

El petróleo desplazará al café como principal producto de exportación como principal fuente de divisas de ingresos fiscales y principal componentes del PTE.

A partir de la expansión de las actividades comerciales se produce el desplazamiento de los capitales europeos vinculados al comercio de exportación petrolero. El capital extranjero (petrolero) asume una función determinante y el Estado se convierte en un importante agente de acumulación de capital.

La antigua organización social de la Sociedad Venezolana, es violentamente transformada para servir los requerimientos de la nueva economía de Enclave. Esto origina los siguientes procesos:

1) Exodo campesino como consecuencia de los altos ingresos pagados en los campos petroleros y en las actividades terciarias de las ciudades, en especial de Caracas. Este es el componente social básico para la constitución de un ejército profesional, factor fundamental para el proceso de centralización política.

El auge petrolero estimulará, por las corrientes de ingresos creadas y los aumentos consecuentes de la demanda interna, por una parte, la transformación de antiguos talleres artesanales, en fábricas y por la otra en el fortalecimiento del poder adquisitivo, lo que beneficiará el desarrollo de la Burguesía Comercial.

Durante este período, específicamente hacia 1936, llega al país una inmigración española que va luego a alimentar las primeras élites industriales que surgen en Venezuela.

Las élites industriales no surgen en Venezuela, como un proceso autónomo generado por las clases internas, por el contrario, estas clases van a manifestar un comportamiento claramente de "espíritu empresarial", dirigiendo su acción hacia actividades comerciales y especulativas cuyo riesgo es inferior y más controlable que el de las actividades industriales.

Primera Etapa: Etapa de la consolidación del Estado Centralizado; con esta fase concluye un ciclo de la Administración Pública en el cual ésta se funde con la Administración Privada del detentor o detentores del poder político, la Administración Pública aparece así como un aparato institucionalmente de la existencia de un Estado que hasta ese momento no había centralizado su poder.

Segunda Etapa: Inicio de la modernización de la estructura administrativa como consecuencia del impacto de la economía petrolera. La Administración Pública se complejiza pasando a adquirir su autonomía relativa debido al crecimiento de la burocracia y a la riqueza de la Administración financiera, es pues en esa etapa que dicha Administración se constituye en un aparato cuyo control interno se disputarán, no tan solo grupos económicos homogéneos sino las distintas fracciones de clase representadas dentro de la Administración en forma directa o indirecta.

Primeros intentos de Decentralización Administrativa: Banco Obrero Banco Agrícola y Puc.

CATEGORIAS DE ANALISIS

TIPOLOGIAS

CARACTERISTICAS

ESTADO

LO ECONOMICO

LO SOCIAL

ADMON. PUBLICA

1946 Instituto de Ferrocarriles.
(I.A.A.F.E.).

1946 Corporación Venezolana de Fomento.

1947 Centro Simón Bolívar.

1946 Diques y Astilleros Nac.

1949 - 1958

La actividad económica se verá afectada por un proceso de des nacionalización de la industria a un doble nivel:

b. Características regímenes de excepción (dictaduras militares, populismo, etc.)
- Debilitamiento de los aparatos políticos representativos.
- Fortalecimiento de la condición hegemónica del Estado, a través de un ejército fuerte.
- Mayor carácter coercitivo del aparato público.

1) La burguesía comercial consolidada en posición hegemónica.

2) La burguesía industrial comienza a hacerse sentir como fracción con poder económico posibilidades de destruir el poder político, es así que se comienza a someter al requisito de licencias de importación una serie de artículos. En 1952 el Tratado Comercial con los E.E.U.U. es revisado lo que puede reflejar pupa entre comercio e industria.

2) El capital extranjero monopolista acusa un ritmo acelerado de penetración en las actividades secundarias, comenzando así a configurarse una alianza entre el capital extranjero y las élites nacionales industriales; esta alianza es variada en consecuencias.

2.1. El poder económico acrecentado de la industria debilita relativamente al comercio el cual sigue siendo, sin embargo, la actividad más importante.

2.2. El capital extranjero podrá utilizar parcialmente las élites industriales como sus representantes locales y resolver así los problemas de acumulación de capital, invirtiendo directamente en la industria. La alianza con la burguesía importadora se hace mucho menos necesaria.

2.3. Las élites industriales dispondrán a través de los acuerdos con el capital extranjero de una tecnología moderna y del "know how" del ténorista norteamericano.

El gobierno de M. Pérez Jiménez no formuló una política industrial que continuó, en general, mejorando instrumentos heredados de administraciones anteriores. En otro sentido, inició la política de inversión directa del Estado en empresas manufactureras:

Energía Eléctrica (Empresa CVF, Electricidad), Electrificación del Caroní, Centrales Azucareras (Centrales CVF). Esto puede estar indicando puntos de vista diferentes entre gobierno y sector privado o, probablemente, coincidencias en el sentido de dejar la etapa (llegar de maduración a aquí).

La Administración Pública durante este período actuó fundamentalmente como aparato de represión política traduciendo así necesidades impuestas por el régimen político dictatorial, en tal sentido habla una adecuación de las estructuras y mecanismos administrativos.

Los niveles administrativos estaban regidos por diversos grupos militares siendo difícil distinguir la gestión de los asuntos civiles de los militares. Esos niveles decisorios estaban encargados de hacer ejecutar las decisiones tomadas por el núcleo de poder político y las fracciones de las clases dominantes cuya hegemonía detentan los grupos comerciales y en donde la burguesía industrial se perfila como una fracción o ascenso.

1.- Se crea a nivel central la Secretaría de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Iroy CORDIPLAN).

a.- Características regimenes democraticos representativos:
Fortalecimiento de los aparatos politicos.
Fortalecimiento del aparato publico en relacion con la ingerencia creciente del Estado en lo economico.
Especialización de la Burocracia.

- I. Albores del Estado Liberal:
a) Gobierno: López Contreras, Medina Angarita (1936-1945),
b) Gobierno Acción Democrática (crisis 1945-1948).

Consolidación de la Economía de Enclave.

1936-1948

La crisis de 1948 obedece a razones de orden político que se explican como una consecuencia del proceso de afianzamiento del capital comercial nacional. Ni Medina Angarita ni el primer gobierno de Acción Democrática contaban con el apoyo de grupos económicamente fuertes incluso llegaron a presentar intereses de otros grupos esto produce una debilidad en los órganos del Estado dándole un carácter transitorio.

Las burguesías comercial e industrial buscarán el apoyo del proletariado urbano en formación y del campesinado. Surgen así los partidos políticos populistas, policlasistas e ideología predominantemente liberal, que aspiran a la implantación de un régimen democrático-representativo y a la "modernización" del país.

La situación de crisis culmina con el ascenso de Marcos Pérez Jiménez, al poder quien va a garantizar la existencia de un Estado fuerte y protector de dos clases económicamente en pugna: las burguesías industriales en ascenso y las burguesías comerciales aliadas con el capital extranjero.

La Administración Pública se consolida ampliando su radio de acción hacia todos los sectores de la vida nacional. La Administración Pública se define en base a 3 áreas de acción:

- Areas Social: se crean un conjunto de programas e instituciones con la finalidad de responder a los requerimientos del trabajador rural y urbano y de solucionar los problemas que el proceso de Urbanización crea en el seno de la familia venezolana.

Areas Financieras: Se crean organismos e instituciones tendientes a regular y a centralizar las decisiones que afectan las magnitudes monetarias del país.

Con estas medidas de regulación y participación la Administración Pública comienza a sufrir las presiones de la burguesía financiera quien ante la intromisión del Estado trató de establecer mecanismos informales que le permitieron la existencia de la Administración Financiera cuyos decretos no sean contrarias a sus intereses.

Areas Económicas: La actividad económica de la Administración Pública estará orientada hacia el establecimiento de mecanismos de control y en general medidas tendientes a estimular el desarrollo de ciertas actividades económicas en expansión. La casi totalidad de la actividad económica se orienta hacia la regulación de las actividades petroleras.

Tipos de Instituciones:

- 1927 Línea Aeropostal Venezolana.
- 1927 Banco Industrial de Vial.
- 1935 Instituto Nacional de Higiene
- 1938 Banco Central de Venezuela.
- 1939 Consejo Venezolano del Niño.
- 1940 Seguro Social Obligatorio.
- 1938-44 INOS.

2.- Se crean los organismos descentralizados (17):

- Diferente naturaleza:

- Agro-Reforma Agraria,
- Deportes,
- Previsión Fuerzas Armadas,
- Alimentación Popular,
- Minas,
- Turismo,
- Petroquímica,
- Energía Eléctrica.

III
COYUNTURA POLITICA
A.- FORTALECIMIENTO DE REGIMENES DE EXERCION:
B.- CONSOLIDACION REGIMENES DEMOCRATICOS:
C.- VIAS SOCIALIZANTES (1966-74).

Características Generales:
- Ruptura del Modelo Democrático Representativo (con excepción de Venezuela, México, Colombia).
- Fortalecimiento de los Estados de Excepción (Neo-Dominación militar)
- Aparición de regimenes socialistas.

- Fortalecimiento de la Penetración del capital industrial (capital extranjero).
- Utilización del ingreso petrolero por el Estado para la creación de una infraestructura que va a facilitar la penetración del Capital internacional (Empresas Multinacionales).

- Desarrollo de una política de sustitución de importaciones. Alto grado de concentración industrial crea un mercado de oferta oligopólica.

Promoción de exportaciones no tradicionales.

Proceso creciente de concentración de capital: Estado y Burguesía Interna (Monopolización).

- Proyecto de Expansión Regional (Pacto-Andino/LALC).

La burguesía industrial se convierte en hegemónica cuando se alía con los intereses extranjeros. Esto permite explicar la caída de Pérez Jiménez como consecuencia de la presión ejercida por la burguesía industrial capital extranjero, la cual lo consideraba no representativo de sus intereses sino de los del grupo en declinación, o sea la burguesía comercial.

- La participación de estratos no dominantes en el poder político será meramente formal, a través de los mecanismos que permitan el nuevo régimen democrático-representativo. La burguesía industrial, por una parte, y las clases no dominantes, por la otra, presionarán con miras a lograr modificaciones substanciales en las relaciones de producción predominante en la agricultura. Por efecto de ello, el grupo agrario-latifundista tenderá a desaparecer, siendo substituido por pequeños y medianos productores campesinos. Todo este proceso fortalecerá la posición dominante en el agro de la burguesía agraria-capitalista.

- Desarrollo de una burguesía monopolística, caracterizada por la capacidad de pluralidad de inversiones en los diferentes sectores de la economía y un alto nivel de capacidad de concentración de capital.

En este periodo la Administración Pública se escinde del Ejército, surgiendo así la administración Civil con su propia especificidad. Es este periodo el de verdadera Modernización de la Administración en el sentido de que ella comienza a dar respuestas a una burocracia ya no pasiva sino militante que presionará desde adentro para asegurar su permanencia y desarrollo; los conflictos más significativos serán aquellos que afectan al sector industria y comercio de la actividad administrativa; sin que ello excluya procesos renovadores en otros sectores y muy en especial en el agro, el cual va a verse afectado por el proceso de reforma agraria, que constituye el pilar fundamental de la política de Acción Democrática.

En esta etapa del Desarrollo administrativo, el hecho de que A. D. gobernara en coalición determinará que los más altos niveles de decisión reflejen los acuerdos que se dan a nivel político, sin existir una especial identificación entre el partido de gobierno y el nivel decisorio.

Inicio del proceso de planificación del desarrollo y las medidas tendientes a racionalizar el gasto administrativo.

CATEGORIAS DE ANALISIS

TIPOLOGIAS

ESTADO

LO ECONOMICO

LO SOCIAL

ADMIN. PUBLICA

Esto permite que sea esta fracción de la Burguesía la que se erija en hegemónica políticamente.

- Desplazamiento de las fracciones de la burguesía tradicional (no monopolical) del campo de la dominación política).

La Administración Pública recibe el impacto de un proceso de centralización que lleva a la creación de más de 30 nuevos organismos públicos, los cuales habrán de constituir la estructura sobre la cual se erigirá la política económica, social y cultural de esta administración y de las sucesivas. El Partido Social Cristiano llega al poder asignando a la Administración Pública un papel de motor del desarrollo.

Grandes proyectos de modernización del Departamento Administrativo.

Modernización Administrativa

- 1.- Estudio de los Sistemas Administrativos. Sistemas de Planific.
- 2.- Comisión de Administración pública.
- 3.- Oficina Central de Personal.
- 4.- Tercinificación Presupuestaria.
- 5.- Desconcentración-Creación de Corporaciones regionales.
- 6.- Decentralización
- 7.- Regionalización - Creación de Regiones
- 8.- Sistemas Administrativos: La de carrera Administrativa.
- 9.- Formación: Escuela Nacional de Administración Pública. (47) Escuelas Ministeriales de Formación Adiestramiento
Licenciatura en Admón. Pública. Carrera Cortas en Técnicas Administrativas.
10. Asesoría Extranjera.

nuestros respectivos países y una mejor comprensión de su problemática a efecto de realizar una práctica más realista y. objetiva.

NOTA:

Los elementos teóricos que orientan el presente trabajo son el producto de una permanente discusión y consulta entre los miembros del equipo de investigación de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Iraima Camejo, Hugo Calello, Alberto Doza, Tulio Monsalve, Bernardo Kliskberg.