



Año 25 No. 89

Enero - Marzo 2020

Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES

Estructura organizacional y control en el modelo de gestión burocrático

Tejada Estrada, Gina Coral¹
Rengifo Lozano, Raúl Alberto²
Boy Barreto, Ana Maritza³
Rodríguez Chirinos, Juan Víctor⁴

Resumen

En el ámbito gerencial, a cada modelo económico que ha surgido a lo largo de la historia le ha correspondido un modelo de gestión pública; siendo uno de los primeros modelos que surge, el modelo burocrático con sus diferentes particularidades. Es por ello, que el objetivo del presente trabajo, consiste en describir el modelo de gestión pública burocrático, con sus variantes y particularidades, tomando en cuenta la estructura organizacional y el control. Se recurre a una metodología descriptiva basada en revisión de documentos, artículos científicos y publicaciones bibliográficas que permitieron arrojar resultados orientados a que, a pesar de la evolución de los modelos económicos, la burocracia persiste en la gestión pública con variantes en sus prácticas. Esto conlleva a la reflexión, de que, a pesar de los esfuerzos, en algunos Estados la burocracia arropa, y va más allá de cualquier proceso de gestión siendo pilar fundamental en todos sus ámbitos.

Palabras clave: gestión pública; modelo burocrático; estructura organizacional; control.

Recibido: 23-07-19 Aceptado: 30-10-19

¹ Doctora en Administración, Maestra en Administración, Ingeniero de Sistemas e Informática. PERÚ. Adscrito: Universidad Nacional Mayor De San Marcos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0023-5147>. Email: gina.tejada@gmail.com

² Doctor en política fiscal y sistema tributario. Doctor en economía. Maestro en finanzas y mercados financieros. Abogado. Magister en desarrollo y defensa, Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Licenciado en educación secundaria. PERÚ. Adscrito: Universidad Nacional Mayor De San Marcos. ORCID: 0000-0002-6545-6442. Email: rrengifolo@unmsm.edu.pe

³ Maestra en gestión educativa. Licenciada en educación docente. Especialista en educación de adultos y educación a distancia. PERÚ. Adscrito: Universidad Nacional del Callao. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0405-5952>. Email: mboype@yahoo.com

⁴ Doctor en gobierno y política pública. Doctor en ciencias de la educación. Maestro en gestión de alta dirección. Licenciado en ciencias de la administración aeroespacial. PERÚ. Adscrito: Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur UNTELS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0856-7541>. Email: sasouno@gmail.com

Organizational structure and control in a bureaucratic management model

Abstract

At the managerial level, each economic model that has emerged throughout history has had a public management model; being one of the first models to emerge, the bureaucratic model with its different peculiarities. For this reason, the objective of this work is to describe the bureaucratic public management model, with its variants and particularities, taking into account the organizational structure and control. A descriptive methodology based on a review of documents, scientific articles and bibliographic publications was used, which allowed us to produce results oriented that, despite the evolution of economic models, the bureaucracy persists in public management with variations in its practices. This leads to reflection that, despite the efforts, in some States the bureaucracy clothes, and goes beyond any management process, being a fundamental pillar in all its areas.

Keywords: public management; bureaucratic model; organizational structure; control.

1. Introducción

La economía a nivel mundial, transita tiempos de cambios tanto en el ámbito privado como en el público; nuevos objetivos de desarrollo, nuevas exigencias desde instancias mundiales, avances tecnológicos, sistemas de información, estrategias de mercado innovadoras, entre otros elementos, son propicios y detonan en las organizaciones la adopción de estrategias y el despliegue de procesos de adaptación constantes, ante la dinámica externa a la cual se someten.

Sin embargo, para nadie es un secreto que la gestión pública ha permanecido en su esencia casi estática con algunas variantes, esto depende del modelo económico bajo el cual surja. En este sentido autores como Guerra (2002); Ochoa (1995; 2006); Fuenmayor (2007); Guerrero (2006); Estévez (2006);

Rey (1991); Ochoa et al, (1996); Ochoa (1995), (2006); Ochoa y Fuenmayor (2006); Rincón et al, y Colmenares (2005), así lo expresan.

Motivado al descubrimiento de esas características que han permanecido a lo largo de la evolución de la gestión pública, y bajo el enfoque del modelo burocrático, que delinea de acuerdo con M. Weber una organización dirigida a lograr metas, a partir de individuos, que desarrollan sus funciones administrativas con un estrecho control de sus actividades, y una jerarquía definida en términos estrictos, regida por reglamentos y líneas de autoridad bien definidas; se persigue en esta investigación describir el modelo de gestión burocrático con sus variantes, tomando en cuenta la estructura organizacional y el control desde el punto de vista teórico, sin considerar los casos particulares que se han presentado a nivel latinoamericano y mundial.

La selección de estos dos elementos permite, en cuanto a la estructura organizacional, visualizar la funcionalidad de las instituciones, niveles jerárquicos líneas de mando y, la forma como se comportan. En relación al control obedece al seguimiento de cualquier actividad, estrategia operativa o táctica, que sirve de herramienta de comprobación de objetivos o metas establecidas dentro de las organizaciones bien sean públicas o privadas.

Cabe destacar por lo anteriormente planteado, que la gestión pública se comporta de manera distinta en cada instancia pública siendo entonces particular para cada caso, es por ello que estudiar sus modelos, desde el punto de vista teórico, permite al administrador o gerente asumir posturas para la planificación y otros procesos inherentes a las funciones de actividad pública.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación fue abordada desde el plano cualitativo - documental, tal y como la define Martínez (2011:66), al expresar que la investigación cualitativa trata de identificar, básicamente, la naturaleza profunda de las realidades, su estructura, dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones.

Se cataloga igualmente como documental, por adoptar "...un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas (Arias, 2006: 25). Asimismo, es de orden descriptiva, ya que ninguno de los tipos o procedimientos investigativos escapa al espíritu y a la definición generalizada del concepto. Busca representar,

reproducir o figurar aquellos aspectos más característicos, distintivos y particulares de las cosas, o sea aquellas propiedades que las hacen reconocibles a los ojos de los demás.

2. Modelos de gestión: consideraciones iniciales

Para iniciar la disertación sobre modelo de gestión, se hace importante resaltar, en primer lugar, lo que se asume por *Modelo*. Según la Real Academia de la Lengua Española (2001), la palabra modelo proviene del italiano "*modello*", que a su vez proviene del latín "*modulus*" que significa: molde, medida, cantidad de cualquier cosa. Posee varios significados, arquetipo o punto de referencia para imitarlo, ejemplar que su perfección se debe seguir e imitar, esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o una realidad compleja, que se elabora para facilitar su comprensión.

Según Hanson (1958), un modelo es una estructura conceptual que sugiere un marco de ideas para un conjunto de descripciones que de otra manera no podrían ser sistematizadas. Cumple esta función en virtud de que une de manera inferencial, las proposiciones que afirman algo sobre los fenómenos que en él se integran. Sin embargo, Gallego (2004) explica que los modelos son, por definición, incompletos con respecto a los referentes empíricos para los cuales se construyen.

Para concretar la idea de modelo, Yurén (2001), manifiesta que en el término modelo se distinguen dos sentidos en el área de las ciencias sociales, el primero basado en la idea de ejemplar y el segundo en la representación, asumiendo en esta investigación, el modelo basado en la representación.

Esta idea la aclara Nagel (2004), quien expresa que la representación es la concepción mayormente asumida y utilizada en las Ciencias Sociales, donde los modelos se pueden concebir como construcciones teóricas hipotéticas, que pretenden representar un sector de la realidad, a efecto de estudio de ésta y de verificación de la teoría.

Planteado el término de modelo, corresponde aclarar el término *Gestión*, el cual, desde sus preceptos más básicos, considerando el diccionario de la Real Academia Española (2001), proviene del latín *gesŕo* y hace referencia a la acción y al efecto de gestionar o de administrar. Se trata según Pereira et al. (2013), de un proceso emprendido por una o más personas para coordinar las actividades laborales de otros individuos. También señala Pereira et al (2013), que la gestión puede entenderse como la capacidad de la institución para definir, alcanzar y evaluar sus propósitos, con el adecuado uso de los recursos disponibles. La noción implica además acciones para gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar. De esta forma, la gestión supone un conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto, concretar un proyecto o administrar una empresa u organización.

Cabe destacar que el término de gestión ha estado relacionado con los términos administración y gerencia. En la generalidad de los casos los conceptos de administración, gerencia y gestión se emplean como sinónimos para hacer referencia al conjunto de prácticas organizacionales dirigidas a alcanzar sus objetivos.

De acuerdo con Ochoa et al.

(2007)⁵, es común observar en la práctica que el término management es traducido como administración pero también como gerencia. Otra definición de gestión la presenta Mora (1999), como una función institucional global e integradora de todas las fuerzas que conforman una organización.

Entonces, se infiere de manera integral que un *modelo de gestión*, es una representación conceptual que plantea un marco de ideas y teorías sistematizadas que expresan la manera de cómo los sujetos sociales se interrelacionan y coordinan recursos tangibles e intangibles para lograr fines comunes de la organización a partir de sus procesos administrativos.

3. Gestión burocrática y sus lineamientos económicos: algunas reflexiones

La palabra burocracia, procedente de *bureaucratie*, que quiere decir *bureau*: oficina, escritorio; y *cratie* - *cracia* (Real Academia Española, 2015), alude al gobierno, refiriéndose a éste como las normas y organización explícitas. En este orden de ideas, la burocracia puede definirse desde varias perspectivas: 1) organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios; 2) conjunto de los servidores públicos, 3) influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos y; 4) administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

La burocracia se asocia a ineficiencia, pereza y derroche de

⁵ Para aclarar las definiciones de los términos administración y gerencia, ver: administración y gerencia. ¿fenómenos diferentes? Una discusión necesaria (Ochoa y Chirinos, 1997).

medios. Generalmente, se percibe en la imaginación popular, como una entidad que existe únicamente para sí misma, y que sólo logra resultados que acaban ampliando las dimensiones de la burocracia.

En este sentido, Max Weber (1864-1920), sociólogo, abogado e historiador social de origen alemán, fue profesor de las Universidades de Friburgo y de Heidelberg y autor del libro *The theory of social and economic organizations*. Se considera el principal teórico del enfoque burocrático, pues, considerando el crecimiento de las organizaciones de la época y la ampliación de la actividad del Estado, la necesidad de un conjunto más formal de procedimientos en el desarrollo de sus funciones.

Para Weber (2002), la burocracia significa una necesidad absoluta de la sociedad, lo moderno, lo racional, su progreso ha sido la superioridad técnica sobre cualquier otra organización, buscando una organización ideal, donde la consistencia, el racionalismo y la eficiencia serían las características fundamentales en las que se basaría.

En su obra *Economía y Sociedad*, Weber (2002) expone una serie de supuestos acerca de la realidad burocrática, analizando la dominación tradicional y carismática que encuentra una fase de desarrollo de los estados modernos, exaltando los logros de la dominación legal; abarcando un ámbito de deber y servicios limitado a una atribución de funciones y poderes.

Su modelo se inspira en la extrema división del trabajo; y grandes estructuras organizativas separadas en niveles jerárquicos departamentales. Estos rasgos generales del modelo, emergen a la sombra de un modelo económico llamado capitalismo.

Para Weber (2002:44), el orden

capitalista es como un “cosmos extraordinario en el que el individuo nace, y al que, al menos en cuanto a individuo, le es dado como un edificio prácticamente irreformable, en el que ha de vivir y al que imponen las normas de su comportamiento económico, en cuanto que se halla implicado en la trama de la economía”.

Esta pre-concepción viene determinada por un cúmulo de ideas basadas en que el trabajo arduo para los trabajadores es un regalo divino. Este pensamiento surge en una época renacentistas donde las ideas religiosas protestantes comienzan a emerger. En otra época como la edad media no hubiese calado esta filosofía, ya que era pensar en el ser humano destinado a la avaricia y manipulado por lo que Weber (2002) llamaba “impulso adquisitivo”.

En este sentido, es importante aclarar que bajo la concepción Weberiana del capitalismo se necesita un pensamiento colectivo de la idea del mismo ya que un sólo individuo no basta para vencer ideas preconcebidas del modo de producción (Weber, 2002).

Weber (2002) consideraba al capitalismo como “el señor absoluto” en la vida de la economía, que educaba y creaba por la vía de la selección económica a los sujetos (empresarios y trabajadores) que necesita. En sí, definía el capitalismo como una mentalidad que aspiraba obtener un lucro ejerciendo sistemáticamente una profesión, una ganancia racionalmente legítima, de esta manera se le otorga, a la razón histórica, el efecto que ha causado dicha mentalidad en las organizaciones capitalista, al mismo tiempo que ésta puede reconocer en aquella su más adecuado impulso espiritual (Weber, 2002: 53).

Bajo este enfoque, el capitalismo

es concebido como una corriente de pensamiento, además de un modo de producción, ya que debía ser preconcebido como idea fundamental y única forma de organización de los sujetos sociales que para este enfoque son los trabajadores para explotar los recursos y transformarlos en bienes de consumo, que a su vez eran medios para legitimar dentro de una sociedad a aquellos individuos dueños del capital; asimismo, esta propiedad les otorgaba una aceptación ventajosa dentro de las élites sociales de la época.

En este sentido, desde la perspectiva económica, sociológica y política, para Weber el conjunto de personas que siguen al gobernante los denomina como favoritos. Es importante, traer a colación el término patrimonialismo, el cual según el autor en discusión, es el dominio que un príncipe o señor ejerce sobre las masas de sometidos y súbditos mediante un aparato burocrático integrado por favoritos fieles del soberano.

Esta forma de autoridad implica una relación social de carácter marcadamente personal; no deja de ser inestable, y representa un serio obstáculo para las posibilidades de una racionalidad económica y política según Weber.

Desde esta perspectiva, el capitalismo es un "modo de vida", donde los trabajadores se subordinan a los empresarios siendo dominados a través de la legitimación del capital y subordinados a las normas que los empresarios imponían en función de la acumulación y la reinversión. Asimismo, es la subordinación de los favoritos o fieles seguidores de los gobernantes de un aparato estatal.

Todo lo anteriormente expuesto conduce a la síntesis de la idea que el

modelo económico relacionado a la burocracia es subordinado a intereses individuales, impuestos por mecanismos regulatorios y sin consenso de las mayorías.

4. Estructura organizativa y control desde la burocracia

En cuanto a la estructura organizativa, Weber (2002) plantea que rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de los inferiores por los superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior.

Al hacer referencia de los inferiores a los superiores, se presume que Weber planteaba estructuras verticales rígidas, agrandadas por divisiones de trabajo bien diferenciadas. Es decir, el modelo de Burocracia Weberiano se inspira en la extrema división del trabajo, con grandes estructuras organizativas, numerosos niveles jerárquicos y departamentos, con clara asignación de tareas especializadas a cada trabajador (Weber, 2002)).

Por otra parte, Rincón (2004: 34), indica que "estas grandes estructuras, conducen al establecimiento de una burocracia rígida y formal que afecta la toma de decisiones al no permitir que estas se produzcan en una forma rápida y oportuna, ya que la autoridad por sus atribuciones impone una lógica de concentración de poder en la cúspide de la jerarquía, es decir, quien decide es siempre aquél que ocupa el puesto más alto".

De igual manera, señala Rincón (2004: 34) que "el proceso de

decisión resulta poco flexible e impide el consenso y el compromiso de la mayoría. Ya que las decisiones son tomadas por la autoridad superior, ello confiere a las personas investidas de autoridad, un poder de coacción sobre los subordinados, con esto se acentúa la necesidad de mantener una interpretación sistemática de las normas las cuales deben funcionar dentro de la organización en términos escritos”.

Otro de los principios que Weber plantea en cuanto a la organización se refiere a la base de la administración moderna sustentada en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. Esto denota existencia de manuales de funciones específicos para cada actividad y tarea que los empleados debían desarrollar, lo que obviamente conlleva a una sumisión de los procedimientos y anula por completo la creatividad que cada individuo dentro de la organización pudiera desarrollar en función de las mejoras en su desempeño laboral.

El principio, la actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional (Weber, 2002:116), lo que refleja una clara especialización por parte de los trabajadores, además de una clara división del trabajo especificando cada tarea a desarrollar por parte del trabajador bien sea jefe o subordinado.

Se puede afirmar, que una estructura organizativa burocrática no podría sobrevivir sin manuales de cargos, procedimientos, ni organigramas verticales, donde se evidencie claramente el rol de cada uno de los sujetos que interactúan dentro de la organización, dejando por sentado el juego de la dominación que se plantea

en la teoría Weberiana.

Guerra (2002: 316), por su parte, afirma que la estructura burocrática está basada en un marco de autoridad que está delineada de manera cuidadosa y precisa, y que, en términos de sus dimensiones estructurales, presenta como características un alto grado de especialización del trabajo; departamentalización por funciones; patrones de delegación formales y precisos; un alto grado de centralización y concentración de poder; administración con estrecha amplitud de mando en toda la organización; así como, posiciones de línea y de asesoría claramente definidas con relaciones formales entre los dos.

Son entonces, estructuras rígidas marcadas por la funcionalidad y preparación de cada individuo para los cargos a desempeñar que a su vez deben estar sustentados por reglas y normas a fin de ejercerlos bajo una sola regla, sin opción de involucrase en otras funciones o roles, disminuyendo o suprimiendo así la creatividad y libre desempeño de los trabajadores o involucrados.

En estas estructuras no hay espacio para las innovaciones o nuevas ideas, la norma lo impide y ésta a su vez está sustentada en la autoridad del dueño del capital para sus fines individuales de acumulación y máximo beneficio. En otras palabras, las estructuras burocráticas obedecen a criterios racionales y economicistas de los capitalistas.

Por otra parte, cuando se habla del control se hace referencia al conjunto de mecanismos que utilizan los sujetos que controlan para evaluar el comportamiento del objeto de control, contrastando la coherencia de este con los objetivos esperados por esta. García (2010) menciona varios mecanismos de control en democracia para los modelos

burocráticos, entre ellos destacan: la rendición de cuentas y la confianza otorgada al objeto de control por los sujetos que controlan⁵ (poderes divididos jerárquicamente superiores).

De la misma manera, constitucionalmente se deben disponer mecanismos de control, como la conformación de comités o comisiones por parte de la asamblea. “Los comités son órganos especializados con una gran capacidad para influir en el diseño de políticas públicas (...) están facultados para imponer sanciones, hacer públicas resoluciones y emitir dictámenes que juzgan la acción de los funcionarios (García, 2010).

Estas estructuras jerárquicamente establecidas, con su división de trabajo claramente establecidas, están en la obligación (legal y constitucionalmente estipulada) de exponer sus acciones a los sujetos que controlan, para que estos, en su capacidad, evalúen si se consiguen o no los objetivos deseados.

5. Gestión burocrática – populista y sus lineamientos económicos: algunas reflexiones

Según Rincón (2004), el modelo burocrático populista “es un modelo administrativo que en lo prescriptivo se sustenta en Weber”. Sin embargo, la autora en referencia, señala que este modelo cuenta con un conjunto de características propias. En el ámbito político general, de acuerdo con Rey (1991), la instauración del sistema

democrático, definido en algunos casos de Latinoamérica, como Venezuela por ejemplo, como sistema populista de conciliación de élites, desde el derrocamiento de la dictadura militar hasta 1989. Este modelo siguiendo a Rey (1991: 543) está: “constituido por un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos, en el que los mecanismos de tipo utilitario iban a desempeñar un papel central en la generación de apoyo al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo.”

Ochoa et al, (1996: 41), lo definen como modelo burocrático populista por considerar que es un “modelo administrativo público iniciado con la democracia, puesto que se impone una concepción de la condición del aparato público, basada en la búsqueda de colaboración de clases a través del gasto público para el logro de los objetivos”.

Este planteamiento es ratificado diez años después por Ochoa y Fuenmayor (2006), al aludir que la concepción de conducir el aparato público soportado en la colaboración de clases, se nutre y fortalece mediante el gasto público, es decir, el juego de dominación planteado en el modelo burocrático o weberiano será sustentado por grupos de poder, representados en la mayoría de los casos por cúpulas económicas que a su vez están relacionadas o vinculadas a partidos políticos.

Sobre lo anteriormente expuesto, Ochoa y Fuenmayor (2006), plantean que ese incremento del gasto público

⁵ Por ejemplo, el poder ejecutivo es objetivo de control ante los sujetos que controlan, en caso venezolano, la asamblea nacional. Los ciudadanos participan en dicho proceso de control de manera indirecta, a través de la representación en el poder legislativo (Ochoa y Montes, 2004).

se evidencia a través del crecimiento del aparato público, es decir aumentan las instituciones del Estado y del empleo. Es importante resaltar que este incremento de la estructura del Estado, obedece no solamente al rol que cumple éste en la economía, sino que se debe además a una solución adquirida por grupos de poder como salida de la crisis de sus conflictos, trayendo esto como consecuencia medidas clientelares con los ciudadanos y por supuesto con la burocracia.

Así, se observa que este modelo de gestión emerge bajo ideas desarrollistas, que en el caso de América Latina, estuvieron acompañadas de propuestas para reformar el Estado, sustentadas en ideas Weberianas, hecho que se gestó a partir de los años '60.

En síntesis, a la administración burocrática populista se le atribuye una condición para el manejo del aparato público, la cual se basa en la colaboración de clases, a través del gasto público (Ochoa, 1995). En este sentido cabe mencionar el modelo económico que le dio sustento al modelo de gestión burocrático- populista siendo la característica principal la política de sustitución de importaciones.

6. Estructura organizativa y control desde la gestión burocrática- populista

En cuanto a la estructura organizativa, al igual que en el modelo burocrático, las estructuras son grandes aunque su crecimiento ya no es debido al apego formal de las normas, leyes o reglamentos, este crecimiento se debe, como lo expresa Ochoa 1995 a la participación armónica que deben manifestar actores políticos (miembros

de partidos) en conjunto a los actores socio económicos (miembros de gremios empresariales) en el aparato público, por ende incrementando el gasto público.

Los cargos y puestos son creados en función de las necesidades políticas, considerando los acuerdos bilaterales entre partidos y grupos económicos, en fin, se trata de una estructura organizativa netamente partidista. Se crean estructuras paralelas que en muchos casos se superponen en funciones en la prestación de bienes y servicios. Se inician además procesos de descentralización, lo que conduce a estructuras descentralizadas independientes del poder central. Las líneas de mando siguen los canales formales basados en la jerarquía que les otorga el acercamiento a los liderazgos políticos de turno.

En cuanto a los manuales de cargos, funciones y procedimientos siguen existiendo sin apego a los mismos, ya que se busca más las relaciones partidistas que el cumplimiento formal de las normas. De esta manera, la profesionalización dentro del desempeño de los cargos de trabajo pasa a un segundo plano, ya que el requisito primordial para su creación y desempeño es el de pertenecer a los partidos inmersos en el pacto político-económico.

En cuanto al control, en el modelo populista, sus mecanismos son escasos. La rendición de cuentas es su principal mecanismo, pero a diferencia del modelo burocrático, esta no tiene como objeto vigilar el cumplimiento de las políticas y procesos legalmente establecidos, para identificar desviaciones y verificar la disciplina (Weber, 2002); sino que persigue la legitimación del sistema a través de la promoción de las obras públicas elaboradas y la ejecución de los

recursos destinados, sin consideración de las ofertas electorales realizadas, las demandas de la población y el marco legal establecido (Ochoa y Montes, 2004).

De la misma manera, Ochoa y Montes (2004), señalan que a lo interno de una organización no suelen rendir cuenta los organismos inferiores a los superiores; rinden cuentas los altos niveles de poder, a sus símiles estatales. Así mismo, se presume de la participación directa de la población en dicho proceso de control, cuando realmente no se generan mecanismos que así lo permitan.

Sin embargo, es de señalar, que al modelo burocrático-populista, le emerge un nuevo modelo que en lo prescriptivo se le denomina Tecnocrático. Al respecto Ochoa (1995), señala que se enmarca dentro de las necesidades de desarrollo capitalista cuando se evidenció la incorporación de científicos y especialistas en la elaboración y adopción de decisiones en la administración (Peregudov citado por Ochoa, 1995).

7. Consideraciones Finales

Luego de finalizar esta investigación se llegó a varias consideraciones que permiten avanzar en el estudio de la gestión pública.

- Se parte de la premisa de que, a cada modelo económico le corresponde un modelo de gestión pública, siendo el objeto de estudio el modelo capitalista correspondiente a un modelo burocrático y su variante en Latinoamérica llamado burocrático populista.
- Se pudo apreciar que dicho modelo de gestión obedece a estructuras y sistemas de control que no

permiten participación de actores públicos que no estén formalmente insertados en lo formal de su constitución, lo que las hace rígidas y resistentes a los cambios internos a pesar de lo cambiante del entorno.

- Se propone en futuras investigaciones el estudio de los modelos precedentes al burocrático con el fin de verificar su permanencia y ver su comportamiento, destacando así lineamientos para el avance de la funcionalidad de las instituciones públicas y por ende el aparato del Estado.

Referencias Bibliográficas

- Arias, Fidiás (2006), *El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*. 4ta. Edición. Editorial Episteme. Caracas – Venezuela.
- Estévez, Alejandro (2006), “Una Genealogía de la Tecnocracia”. En Ochoa, Haydeé; Estévez, Alejandro (comp.) **El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia**. Ediciones Astro Data, Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Francisco García, Sergio Ramírez; Javier del Corte; Ana Laviad (2010), *La importancia relativa en auditoría. Las nuevas normas internacionales en comparación con la normativa vigente en Iberoamérica*. **Revista Scielo Analytics**, no.230 ene./abr.2010. ISSN 0186-1042, México
- Fuenmayor, Jennifer; Paz, Johnny (2006), “Desarrollo sustentable y sostenible a partir del proceso de descentralización en Venezuela: El caso de la Gobernación del Estado Carabobo” **Revista Venezolana de Gerencia**, vol. 11, núm. 35, julio-septiembre, 2006, pp. 420-452,

- Universidad del Zulia, Venezuela.
- Gallego Badillo, R. (2004), Un concepto epistemológico de modelo para la didáctica de las ciencias experimentales. *Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias* Vol. 3 N° 3. Bogotá/Colombia
- Guerra, J. (2004) La política económica en Venezuela: 1999-2003, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 141 págs.
- Guerrero, O. (2006), "Tecnocracia Inc" En Ochoa, Haydeé; Estévez, Alejandro (comp.) **El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia**. Ediciones Astro Data, 1era edición, Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Hanson, R.H. (1958). *Observation and Explanation: A guide to Philosophy of Science. Patterns of Discovery. And Inquiry into the Conceptual Foundation of Science*. Cambridge: University Press.
- Jennifer Fuenmayor (2007). **Política Pública en América Latina en un Contexto Neoliberal: Una Revisión Crítica de sus Enfoques, Teorías y Modelos**. En: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-554X2014000200001&script=sci_arttext
- Martínez, Miguel (2011). **Ciencia y arte en la metodología cualitativa**. Editorial Trillas, 2da edición, México.
- Mora, Francisco (1999), El dualismo autoridad-potestad como fundamento de la organización y del pensamiento político de Roma, **Revista de Ideas y Formas Políticas de la Antigüedad Clásica**, N.11, pp. 85-109, ISSN 1130-0728, 1999, Universidad de Alcalá de Henares
- Ochoa, Haydeé (2008), Innovación de la gestión pública en Venezuela. Enl@ce: **Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento**, 5 (1), 65-78.
- Ochoa, Haydeé; Fuenmayor, Jennifer (2006), "**Ni tecnocracia ni populismo: Hacia una gestión pública para la transformación de Venezuela**". En Ochoa, Haydeé; y Estévez, Alejandro (comp.) *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Ediciones Astro Data, 1era edición, Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa, Haydeé; Montes De Oca, Yorberth (2004), "Rendición de cuentas en la gestión pública: Reflexiones teóricas". **Revista Venezolana de Gerencia**, año 9, número 27. Julio-Septiembre 2004. Universidad del Zulia, Venezuela.
- Ochoa, Haydeé; Valladares, Mirtha; Rodríguez, Isabel (1996), "Administración pública y populismo en Venezuela". En **Revista Venezolana de Gerencia**. Vol 1. No. 1. Universidad del Zulia. Venezuela. pp. 39-58.
- Pereira Burgos, Morela; Díaz Barrios, Jazmín; Díaz Nava, María Gabriela (2013), Injerencia del modelo burocrático-populista en la reforma universitaria. Caso Universidad del Zulia. **Revista Venezolana de Gerencia**, vol. 18, No. 61, enero-marzo, Universidad del Zulia. Venezuela, pp. 138-155.
- Raby, Diana (2008), **Democracia y revolución: América Latina y el socialismo hoy**. Monte Ávila Editores Latinoamericana CA, 1era edición, Caracas, Venezuela.
- Ramió, Carles (2001), "Corrientes neoempresariales versus corrientes Neopúblicas: Cultura administrativa, valores públicos y credibilidad

- social. Un planteamiento radical” en colección de **Documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña**. Barcelona (España). <http://www.iigov.org>.
- Real Academia Española (2001), **Diccionario de la lengua española**. Vigésima segunda edición, consulta: 07-08-2013 <<http://lema.rae.es/drae/>>.
- Real Academia Española (2015) **Diccionario de la lengua española**. Vigésima segunda edición, consulta: 07-08-2013 <<http://lema.rae.es/drae/>>.
- Rey, Juan Carlos (1991), “La democracia Venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”. En Revista de Estudios Políticos. No. 74. España.
- Rincón Becerra, María T. (2004), **Modelos de gestión de los servicios de salud promovidos por las gobernaciones venezolanas (1989-2003)**. Trabajo final del programa de investigador novel (CEE-LUZ-FONACIT).
- Rincón Becerra, María T. (2011), **Política de Salud en Venezuela: 1999**. Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales, Mención Gerencia. División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia
- Rodríguez, Dario (2002), **Gestión Organizacional. Elementos para su estudio**. Editores Universidad Católica de Chile, 2da edición, Chile.
- Sabino, Carlos (2000), **El Proceso de Investigación. Una introducción teórico-práctica**. Nueva edición actualizada. Editorial Panapo – Caracas.
- Weber, Max (2002), Economía y sociedad. Esbozo de Sociología Compresiva. Decimocuarta reimpression en español. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ochoa, Haydée (2008). Innovación de la gestión pública en Venezuela. Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento, 5 (1), 65-78.
- Ochoa, Haydeé; y FUENMAYOR, Jennifer (2006). “Ni tecnocracia ni populismo: Hacia una gestión pública para la transformación de Venezuela”. En Ochoa, Haydeé; y Estévez, Alejandro (comp.) **El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia**. Ediciones Astro Data, 1era edición, Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa, Haydeé; y MONTES DE OCA, Yorberth (2004). “Rendición de cuentas en la gestión pública: Reflexiones teóricas”. **Revista Venezolana de Gerencia**, año 9, número 27. Julio-Septiembre 2004. Universidad del Zulia, Venezuela.
- Ochoa, Haydée; VALLADARES, Mirtha y RODRÍGUEZ, Isabel (1996). “Administración pública y populismo en Venezuela. En Revista Venezolana de Gerencia. Vol 1. No. 1. Universidad del Zulia. Venezuela. pp. 39-58.
- Raby, Diana (2008). **Democracia y revolución: América Latina y el socialismo hoy**. Monte Ávila Editores Latinoamericana CA, 1era edición, Caracas, Venezuela.
- Ramió, Carles (2001). “Corrientes neoempresariales versus corrientes Neopúblicas: Cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical” en colección de **Documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña**. Barcelona (España).

<http://www.iigov.org>.

Real Academia Española (2001)

Diccionario de la lengua española.
Vigésima segunda edición, consulta:
07-08-2013 <<http://lema.rae.es/drae/>>.

Rey, Juan Carlos (1991). "La democracia Venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación". En Revista de Estudios Políticos. No. 74. España.

Rincón Becerra, María T. (2004). Modelos de gestión de los servicios de salud promovidos por las gobernaciones venezolanas (1989-2003). Trabajo final del programa de investigador novel (CEE-LUZ-FONACIT).

Rincón Becerra, María T. (2011). Política de Salud en Venezuela: 1999.

Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales, Mención Gerencia. División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia

Rodríguez, Dario (2002). **Gestión Organizacional. Elementos para su estudio.** Editores Universidad Católica de Chile, 2da edición, Chile.

Sabino, Carlos (2000). El Proceso de Investigación. Una introducción teórico-práctica. Nueva edición actualizada. Editorial Panapo – Caracas.

Weber, Max (2002). Economía y sociedad. Esbozo de Sociología Compresiva. Decimocuarta reimpresión en español. Fondo de Cultura Económica. México.

- Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES