

¿Nueva Administración Pública en Venezuela?
A ocho años de la reforma prometida en 1999

Recepción: noviembre de 2007. Aprobación: diciembre de 2007
pp. 9-26

*Ronald Balza Guanipa**

Resumen del contenido:

Este trabajo se propone examinar la reforma de la Administración Pública venezolana planteada luego de la aprobación de la Constitución de 1999. Para ello se examinan el texto constitucional y diversas leyes que reorganizan la Administración y establecen sus principios, se ofrece una descripción de su composición en 2001 y 2006 y se recogen las objeciones de la Contraloría General de la República a su desempeño. El trabajo concluye destacando el escaso avance alcanzado en 2007 en los objetivos propuestos desde 1999.

Palabras claves: Estado, Gobierno, Administración Pública, Descentralización, Eficiencia

*A new Public Administration in Venezuela?
Eight years since promised reform in 1999*

Summary of Content:

This paper examines the reform of the Venezuelan Public Administration presented after the approval of the Constitution of 1999. It examine the constitutional text and diverse laws that reorganize the Administration and establish their principles, a description of its composition in 2001 and 2006 and some objections of Venezuelan Supreme Audit Institution to its performance are collected. The work concludes emphasizing the poor advance reached in 2007 in the objectives proposed since 1999.

Keywords: State, Government, Public Administration, Decentralization, Efficiency

*Ronald Balza Guanipa es Economista de la Universidad Central de Venezuela y Magíster en Economía de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Se desempeña como Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB y Jefe del Departamento de Economía Teórica de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela.

¿Nueva Administración Pública en Venezuela? A ocho años de la reforma prometida en 1999

SUMARIO: Introducción; I. Estado, Poder Público y gestión fiscal en la Constitución de 1999; II. Organización y principios de la Administración Pública desde 2001; III. La composición de la Administración Pública; IV. Control y evaluación de gestión; V. Los “vicios” de la Administración Pública; Conclusiones.

Introducción

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) comenzó incluyendo la reforma administrativa del sector público como parte del cambio institucional delineado en el VIII Plan de la Nación. Según CORDIPLAN (1990:86-87), este era entonces un sector “burocratizado, descoordinado, ineficaz y carente de controles efectivos”, que había crecido “por agregación de partes, sin un plan coherente de desarrollo”, propiciando “el desarrollo de factores que favorecen la expansión de la corrupción administrativa” sin lograr la prestación oportuna de servicios públicos de buena calidad. Para transformarlo en un sector “dinámico, confiable y responsable, capaz de reaccionar eficientemente a las exigencias del desarrollo económico y social”, el gobierno anunció la redefinición de su “grado de actuación ..., reduciendo especialmente su ámbito empresarial” y aprobando la descentralización y desconcentración política y administrativa. Además, su estrategia incluía “la modernización de la Dirección Superior del Estado, la profesionalización de la gerencia pública, la adecuación del control legislativo sobre la gestión pública, la liberación de las trabas administrativas y la reducción de la discrecionalidad de los funcionarios”, medidas previamente recomendadas (entre otras) por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), nombrada por Jaime Lusinchi durante el gobierno anterior (1984-1988).

CORDIPLAN (1990:86) resumía su propósito en una frase: emprender “una transformación profunda y radical de las estructuras funcionales y orgánicas que lo conforman, para maximizar la eficiencia y eficacia en su gestión”. Sin embargo, uno de los cinco lineamientos del Programa de Estabilización y Reactivación de la Economía presentado por Rafael Caldera al iniciar su segundo mandato (1994-1998) todavía incluía una “reforma integral del Estado”, añadiendo una “inaplazable Reforma de la Constitución y de la Administración de Justicia” [Caldera (1995:IV)]. Aunque la nueva Constitución fue el primer objetivo del gobierno de Hugo Chávez (1999-), radicalmente enfrentado a sus predecesores, la Asamblea Nacional Constituyente que la redactó tuvo en cuenta buena parte de las ideas que habían inspirado la reforma administrativa propuesta en el Gran Viraje de 1989.

A decir verdad, el propósito de “reformular” y “modernizar” el Estado no era nuevo en el país. A pesar de la existencia de la Oficina de Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) desde 1958 y de Oficinas Regionales (ORCOPLAN)

desde 1969, Rafael Caldera consideró necesario nombrar una Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública durante su primer gobierno (1969-1973). Según una cita de Purroy (1991:94), la Comisión presentó un Informe en 1972 donde señalaba que la administración sufría de “dispersión, superposición y duplicidad de funciones ... cuando no ... situaciones de abierta contradicción y obstrucción”, debido en parte a la creación de nuevas estructuras administrativas paralelas a las tradicionales, a la multiplicación de entes descentralizados que intentaban corregir las deficiencias de la administración central y a la ausencia de planificación efectiva. El mismo año, según Llambi (1998), banqueros y empresarios privados en torno al llamado proyecto Tinoco comenzaron a reclamar la “modernización” del Estado y la aplicación de la “lógica del mercado” a sus agencias y empresas.

La Constitución de 1999 replanteó la tarea. Nuevas leyes se han aprobado desde entonces, y una nueva Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública Nacional fue nombrada en septiembre de 2002 con el propósito, entre otros, de “diseñar el nuevo modelo de Administración Pública Nacional”. Cinco años después, antes de presentar una propuesta de Reforma Constitucional, el Presidente anunció una nueva “transformación sustancial de los principios y lineamientos de funcionamiento y organización de la Administración Pública; del sistema de planificación y de articulación de la acción del Estado con los distintos actores públicos”, orientada en esta ocasión a la construcción del socialismo. Para ello nombró una Comisión Central de Planificación a la que encomendó “integrar todos los planes que desarrollan las alcaldías, gobernaciones y otros entes gubernamentales” y “elaborar el mapa central de la estructura económica tanto estatal como privada, que sirva de base para elaborar el nuevo modelo socialista”.

A pesar de que en este trabajo no se discutirán las características de la Propuesta de Reforma Constitucional de 2007 ni del proyecto socialista que define [ver Balza (2007, 2008)], es interesante destacar que las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 retoma (de nuevo) como problema el mejoramiento de “los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública”. Para ello anuncia una estrategia muy similar a la de 1989: “propiciar la coherencia organizativa, funcional, procedimental y sistémica de los órganos públicos; incrementar los niveles de capacidad y conocimiento del funcionario público; implementar la simplificación de trámites administrativos a todos los niveles; instaurar y aplicar sistemas de evaluación de gestión de organismos y funcionarios y promover los principios de coordinación y cooperación inter-orgánica de la administración pública a todos los niveles”.

El propósito de estas páginas es examinar el alcance de la reforma de la Administración Pública que se desprendía de la Constitución de 1999, y la evaluación oficial de sus resultados en 2006. Las primeras dos secciones del texto exponen aspectos constitucionales y legales que definen la Administración Pública venezolana desde 1999, con énfasis en sus funciones y organización. La tercera

sección describe la composición de la administración pública en 2001 y 2006. La cuarta y la quinta refieren los mecanismos de control y el diagnóstico de la Contraloría General de la República sobre su desempeño. Por último, se presenta una breve nota final.

I. Estado, Poder Público y gestión fiscal en la Constitución de 1999

En esta sección se exponen aspectos constitucionales y legales que definen la Administración Pública venezolana desde 1999, con énfasis en su definición, organización y obligaciones.

a. Conceptos básicos

La Asamblea Nacional Constituyente de 1999 declaró a Venezuela República (“Bolivariana”) y Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Tal República fue definida como un “Estado Federal descentralizado [regido] por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” cuyo gobierno (y el de las entidades políticas que lo componen) debe ser “democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

A través de los órganos del Estado se ejerce el Poder Público, distribuido entre los Poderes Municipal, Estatal y Nacional. Este último se divide a su vez en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Aun reconociendo la especificidad de cada rama del Poder Público, la Constitución requiere que “los órganos a los que incumbe su ejercicio [colaboren] entre sí en la realización de los fines del Estado”. Para esta tarea se fundamenta la Administración Pública “en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Por estar al servicio de ciudadanos y ciudadanas, la Administración Pública tiene el deber constitucional de informarles “oportuna y verazmente” sobre sus actuaciones y resoluciones, y de permitirles acceso a archivos y registros administrativos.

b. Obligaciones del Estado y competencias del Poder Público

La Constitución de 1999 hace del Estado garante del “goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”, clasificados como civiles, políticos, sociales, de las familias, culturales, educativos, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas. Para velar por su satisfacción distribuye competencias entre las distintas ramas del Poder Público, se establece el alcance de la autonomía entre unas y otras y se promueve la descentralización político administrativa.

Entre las competencias del Poder Público Nacional se cuentan:

- La política internacional de la República, el régimen del comercio exterior y la organización de las aduanas.
- La defensa y vigilancia de los intereses generales de la República, la seguridad y conservación de la paz pública y la aplicación de la ley en todo el territorio nacional. Quedan bajo su responsabilidad policía nacional, Fuerza Armada Nacional y el régimen de la administración de riesgos y emergencias.
- Los servicios de identificación y los de naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras.
- La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.
- La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
- La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley. También le corresponde coordinar por medio de leyes las distintas potestades tributarias estatales y municipales, crear fondos de solidaridad interterritorial e impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios.
- El régimen y administración de las minas, hidrocarburos y tierras baldías, y la conservación y aprovechamiento de bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
- El régimen de metrología legal y control de calidad.
- Los censos y estadísticas nacionales.
- El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.
- Las obras públicas de interés nacional.
- El régimen y organización del sistema de seguridad social.
- Las políticas nacionales y la legislación en materia de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio y naviera.
- Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.

- El régimen del transporte nacional, de la navegación y del transporte aéreo terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, de aeropuertos y su infraestructura.
- El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.
- El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.
- El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.
- El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.
- La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.
- La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Los constituyentes de 1999 consideraron necesario establecer la autonomía funcional, financiera y administrativa del Poder Judicial y del Poder Ciudadano (ejercido por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General de la República) y la independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria de los órganos del Poder Electoral. Así mismo consagraron la autonomía funcional, administrativa y organizativa de la Contraloría General de la República, la autonomía técnica, funcional y financiera de la administración tributaria nacional, la autonomía del Banco Central de Venezuela para “la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia”, la autonomía de la administración cultural pública en los términos que establezca la ley y la autonomía de las universidades no experimentales, que les permitiría, entre otras cosas, darse a sí mismas sus “normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley”.

También son autónomos Estados y Municipios. Corresponde a los Estados organizar sus poderes públicos y sus Municipios, de conformidad la Constitución. Además:

- La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias del Poder Nacional.
- La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
- La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;
- La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales, carreteras y autopistas nacionales y puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

A los Municipios corresponden, entre otras, responsabilidades en las siguientes áreas:

- Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
- Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
- Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

Los Poderes Nacional y Estatal deben legislar para regular los casos donde se presenten competencias concurrentes, teniendo en cuenta “los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”. Algunas competencias del Poder Nacional pueden transferirse a los Estados y Municipios, con aprobación de la Asamblea Nacional y planificación y coordinación del Consejo Federal de Gobierno (órgano presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por Ministros, gobernadores, un alcalde por Estado y representantes de la sociedad organizada según establezca la ley). Los Estados deben a su vez transferir a los Municipios “los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público”. Incluso la Constitución anuncia la redacción de una ley para transferir los servicios gestionados por Estados y Municipios “a las comunidades y grupos vecinales organizados (...) previa demostración de su capacidad para prestarlos”. Entre estos se cuentan los servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.

Además se promueve la participación de comunidades y ciudadanos en la formulación de planes de inversión locales y estatales, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción y la gestión de las empresas públicas y creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, entre otras iniciativas asociadas con el principio de la corresponsabilidad de la comunidad con la gestión pública de los gobiernos locales y estatales.

En la Constitución de 1999 la descentralización político administrativa tiene el carácter de una “política nacional [dirigida a] profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”. Entre sus disposiciones explícitas al respecto se cuentan la creación y gestión por parte del Estado de “un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad”. Además promueve la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial por medio de la “creación y competencias de tribunales y cortes regionales”, la administración descentralizada del sistema penitenciario a cargo de los gobiernos estatales o municipales (incluso pudiendo adoptarse modalidades de privatización) y la descentralización de la administración electoral.

c. Consideraciones sobre gestión fiscal y rendición de cuentas

Para cumplir con las obligaciones del Estado todos los órganos del Poder Público deben realizar gastos. La Constitución permite que Estados y Municipios obtengan ingresos dentro de sus territorios, principalmente recurriendo a la administración de sus bienes, la recaudación de impuestos y el cobro de tasas y multas. Además, les reconoce participación en los ingresos ordinarios estimados anualmente en el Presupuesto Nacional, en la forma de transferencias, subvenciones y asignaciones especiales. Destaca entre ellas el situado constitucional, una partida que reserva entre 15% y 20% de tales ingresos para su distribución entre Estados y Distrito Capital, transfiriendo 30% a partes iguales y 70% según la población de cada entidad. Cada Estado, a su vez, debe transferir a sus Municipios no menos del 20% del situado y de sus demás ingresos ordinarios.

El Ejecutivo Nacional debe presentar un marco plurianual del presupuesto a la Asamblea Nacional, junto con una ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, haciendo “explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y [explicando] cómo dichos objetivos serán logrados”. El marco debe elaborarse de modo que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios, y el ingreso generado explotando riquezas minerales se destine al financiamiento de “la inversión real productiva, la educación y la salud”. Por “razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional”, vinculadas a la importancia de los hidrocarburos en dichos ingresos, el Estado se reservó la actividad petrolera y la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A “exceptuando la de las

filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela”. Por “razones de conveniencia nacional” también se reservó “otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”.

La Constitución permite la creación de entidades funcionalmente descentralizadas adscritas a órganos de las administraciones nacional, estatal o municipal, con el objeto de realizar “actividades sociales o empresariales [asegurando] la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan”. Entre ellas se mencionan explícitamente los institutos autónomos, sujetos al control del Estado, que únicamente pueden crearse por ley.

La Constitución establece que la gestión fiscal debe regirse y ejecutarse “con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal”. Siempre que sean aplicables, principios y disposiciones establecidas para la administración económica y financiera nacional deben regular las de Estados y Municipios. En los presupuestos anuales de gastos de todos los niveles de Gobierno, por ejemplo, es obligatorio establecer claramente “el objetivo específico a que esté dirigido [cada crédito presupuestario], los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible”. Toca al Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentar a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

II. Organización y principios de la Administración Pública desde 2001

La Ley Orgánica de Administración Pública vigente (LOAP-2001) señala como principal objetivo de la organización y el funcionamiento de la Administración “dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución (...) y, en especial, garantizar a todas las personas (...) el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”. Tal propósito debe orientar a los “titulares de la potestad organizativa”, quienes (según la Constitución y la Ley) pueden crear, modificar y suprimir los órganos y entes de la Administración Pública. Según la Ley, un ente es “toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios” y los órganos son “las unidades administrativas de la República, los estados, los distritos metropolitanos y entes públicos a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”. Estos últimos deben ordenarse jerárquicamente “de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos”. Órganos y entes sólo pueden existir si se han

determinado su finalidad, competencias, forma organizativa, adscripción funcional y administrativa y fuentes de financiamiento. Su funcionamiento debe corresponderse con “políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión”, en base a los cuales debe hacerse “el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados”.

La LOAP-2001 establece para el desarrollo de las actividades de la Administración “los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza [, todo ello] dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica”. Además exige legalidad, responsabilidad de los funcionarios públicos por violación de derechos humanos y de la Administración por pérdidas patrimoniales, rendición de cuentas, publicidad normativa, responsabilidad fiscal, eficiencia, suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales, coordinación, cooperación, lealtad institucional y obligatorio cumplimiento de la competencia asignada.

La LOAP-2001 permite la transferencia de la atribución de competencias por medio de la desconcentración funcional o territorial. También permite la transferencia de la titularidad a través de la descentralización funcional o territorial. En el primer caso, la responsabilidad patrimonial es conservada por la persona jurídica en cuyo nombre actúa el órgano desconcentrado. En el segundo, la responsabilidad se transfiere por completo sobre la persona jurídica receptora de la competencia. Entre los órganos desconcentrados la Ley destaca los servicios autónomos sin personalidad jurídica . Con respecto a los entes descentralizados funcionalmente, la Ley los clasifica según tengan o no fines empresariales y según sean de derecho público o privado. De derecho público define los institutos autónomos , y de derecho privado las empresas , fundaciones , asociaciones y sociedades civiles del Estado.

Los órganos desconcentrados y los entes descentralizados funcionalmente deben adscribirse a ministerios u otros órganos de control, nacionales, estatales, de los distritos metropolitanos o municipales, a quienes corresponde definir la política a desarrollar por ellos, controlarlos, evaluar los resultados de su gestión, informar periódicamente a las autoridades competentes y proponer modificaciones y aun eliminación de órganos y entes a partir de su evaluación.

III. La composición de la Administración Pública

En 2006 la Contraloría General de la República registró 3356 órganos desconcentrados (principalmente servicios autónomos) y entes descentralizados del sector público, correspondiendo 1694 a la Administración Nacional (Ministerios y demás órganos del Poder Nacional), 459 a la Administración de los 23 Estados y 1203 a la de los 336 Municipios del país [ver Anexo]. Dado que con respecto a 2001 el número de órganos y entes de la Administración Nacional y Municipal

(desconcentrada y descentralizada) aumentó en 16,7% y 92,1% respectivamente, el total se incrementó en 32,2%.

El 90% de los entes descentralizados de la Administración Pública se repartieron en 2006 entre institutos autónomos, fundaciones y empresas del Estado (y con participación minoritaria del Estado), contándose en 852, 774 y 411 respectivamente. El 82,7% y el 57,2% de institutos y fundaciones estuvieron adscritos a órganos de la Administración Municipal, mientras que 79,4% de las empresas del Estado o con participación minoritaria del Estado (217 y 118, respectivamente) lo estuvieron a órganos de la Administración Nacional, representando la mitad de sus entes.

El crecimiento de la Administración Nacional con respecto a los entes descentralizados se debió principalmente a empresas y fundaciones del Estado, que aumentaron 28,4% y 45,9% entre 2001 y 2006. En el caso de la Municipal lo explican institutos autónomos y fundaciones, que aumentaron 228,2% y 59,4%. Aun cuando el total de fundaciones de la Administración Estatal se redujo durante el período, se mantuvo como el tipo de ente descentralizado más numeroso, representando el 36,9% de la categoría. Le siguen los institutos autónomos, que aumentaron 7,8% entre ambos años.

La proporción de los entes de la Administración Pública adscritos a órganos de la Nacional pasó de 36,1% a 29,6% entre 2001 y 2006. Sin embargo, entre 2001 y 2005 la proporción del gasto real en consumo final del Gobierno Central con respecto a la suma de los gastos realizados por los Gobiernos Central, Regional y Municipal pasó de 67,2% a 76,5% (según las Cuentas Nacionales del Banco Central de Venezuela) y el superávit de operaciones de las empresas públicas no financieras pasó de 45,5% a 52,9% de los ingresos del Sector Público Restringido entre 2001 y 2006 (según el Ministerio de Finanzas).

De 1025 órganos desconcentrados y 669 entes descentralizados de la Administración Pública registrados por la Contraloría en 2006, el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional del 8 de enero de 2008 da cuenta explícita de 10 servicios autónomos y 248 en sus Disposiciones Transitorias, señalando su adscripción a cada uno de los 27 Ministerios creados entonces. Es posible encontrar al menos 128 órganos y entes adicionales en un Directorio del Estado publicado en la página oficial <http://www.gobiernoenlinea.ve>. Entre ellos se cuentan categorías que pueden desagregarse todavía más, como, por ejemplo, Universidades, Institutos y Colegios Universitarios, Museos, Fundaciones para la Ciencia y la Tecnología (FUNDACITE), una para cada estado, y Registros y Notarías Públicas.

IV. Control y evaluación de gestión

Junto con la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, como se ha indicado, la LOAP-2001 requiere eficiencia en la asignación y utilización de los

recursos públicos, llegando a proponer que en “los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión del sector privado o de las comunidades, dichas actividades serán transferidas a éstos (...) reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida”. Para determinar “los porcentajes mínimos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo”, la LOAP-2001 ordena a los titulares de la potestad organizativa realizar estudios económicos “con base en los índices que fueren más eficaces de acuerdo al sector correspondiente”.

La LOAP-2001 establece que los criterios e instrumentos de evaluación del desempeño institucional de órganos y entes deben incorporarse en los compromisos de gestión convenidos con sus órganos superiores de dirección, además de objetivos, metas, plazos, resultados (con sus respectivos indicadores de desempeño) y deberes de información. Además de esta evaluación, las Leyes Orgánicas de la Administración Financiera del Sector Público de 2000, (LOAFSP-2000) y de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 2001 (LOCGRSNCF-2001) definieron los mecanismos de control interno y externo del Sector Público, con el “objeto promover la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión”. En esta tarea la LOAFSP-2000 asigna funciones de recolección y consolidación de información a la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Contabilidad Pública. Parte de ella debe presentarse en la Cuenta General de Hacienda que el Ministro de Finanzas debe presentar anualmente a la Asamblea Nacional, donde, entre otras cosas, deben incluirse “comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la Ley de Presupuesto; y el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública”.

V. Los “vicios” de la Administración Pública

A dos años de la aprobación de la Constitución de 1999 y contando con la LOAFSP-2000, la LOAP-2001 y la LOCGRSNCF-2001, la Contraloría comienza su Informe de Gestión de 2001 afirmando que “a los fines de incentivar la honestidad, el orden y la eficiencia en la administración de los recursos públicos y satisfacer las necesidades colectivas, es imprescindible un cambio de actitud por parte de los responsables de la gestión pública, toda vez que la carencia de planificación, inexistencia o insuficiencia de normas y procedimientos, el desorden administrativo y el clientelismo menoscaban la capacidad gerencial del Estado”. Como deficiencias

comunes y recurrentes de la Administración Pública en todos sus niveles la Contraloría indica:

- Inexistencia de planes operativos anuales o deficiencia en su formulación.
- Carencia de criterios técnicos en la formulación de los presupuestos e inobservancia de instrumentos normativos en su ejecución.
- Fallas en la programación y ejecución física y financiera de los créditos acordados.
- Falta de coordinación entre los diferentes organismos gubernamentales para el logro de las finalidades previstas.
- Carencia de políticas en la selección, reclutamiento y contratación de personal.
- Ausencia o desactualización de manuales, reglamentos e instructivos sobre organización y procedimientos.
- Estructuras administrativas no acordes con las funciones asignadas.
- Carencia de archivos debidamente organizados y estructurados.
- Retardo en los procesos administrativos para la cancelación de pasivos laborales.
- Deterioro de bienes públicos.
- Prescindencia total o parcial de los procedimientos contenidos en las leyes de licitación nacional y estatales, así como en las ordenanzas sobre la materia.
- Incumplimiento de la obligación de prestar caución por los funcionarios encargados del manejo, custodia y administración de los fondos y bienes públicos.
- Anticipos pendientes por amortizar correspondientes a contratos celebrados en años anteriores.
- Adquisición de compromisos sin disponibilidad presupuestaria.
- Pago de remuneraciones a los más altos funcionarios de los estados y municipios por montos superiores a los límites establecidos.
- Ausencia de indicadores de gestión que permitan medir los índices de eficiencia, eficacia, calidad, e impacto de gestión.
- Inobservancia de las Normas Generales de Auditoría de Estado.
- Desviación de recursos públicos asignados a planes o programas específicos.

En el caso de los gobiernos estatales y municipales la Contraloría añadió la persistencia de “una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional, debido a una mermada capacidad recaudatoria, por encontrarse poco atendida o, peor aún abandonada”, mientras continuaba “el crecimiento desproporcionado de sus estructuras burocráticas, desorden administrativo, clientelismo y deficiente capacidad gerencial en el manejo de los recursos, situación que ha traído como consecuencia un acentuado deterioro en la prestación de los servicios públicos”. Esta

situación era agravada por “deficiencias observadas en las contralorías estatales y municipales [debidas] a que los máximos jerarcas de esos organismos no [habían] sido electos mediante concursos transparentes y confiables, sino en procesos donde [habían] privado los acuerdos políticos o el amiguismo, y a que carecen tanto de un recurso humano capacitado como de manuales de normas y procedimientos acordes de las actividades que realizan”.

En su Informe de 2006 la Contraloría reitera objeciones en contra de las contralorías estatales y municipales y la necesidad de realizar “tareas de formación [para] inculcar los valores éticos que regirán la actuación del nuevo ciudadano y de la nueva visión y conducta que deben tener los servidores públicos”. Entre los recurrentes “vicios administrativos que impiden el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas de los distintos entes y organismos públicos”, en esta ocasión la Contraloría destaca:

- La descoordinación entre la planificación y la ejecución de las obras proyectadas impide el cumplimiento de metas en la construcción de obras públicas.
- Deficiente organización administrativa atenta contra la buena gestión.
- Debilidades importantes en la obtención y administración de recursos.
- Continúan las prácticas de realizar contrataciones y otras operaciones públicas al margen de la normativa legal.
- Inobservancia de la legislación ambiental interna y de carácter general
- Recurrente la omisión de documentos justificativos que sustenten la toma de decisión en la gestión pública.
- Debilidades en el control y recepción de los bienes o servicios.
- Debilidades de transparencia y de dar cuentas de los recursos

La Contraloría reconoce otro vicio de importancia: la impunidad. Aún cuando “se han sancionado y se continúa sancionando a centenares de funcionarios públicos y muchos de ellos son amparados por medidas cautelares de los tribunales de justicia, de la corte y del propio Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional; decisiones que se han acatado porque emanan de los organismos jurisdiccionales y que se deben acatar en respeto al estado de derecho, pero con las cuales en oportunidades se protege a quienes han atentado contra el patrimonio público”.

Conclusiones

Bonilla, García y Rupérez (2002:13) clasifican “los esfuerzos por la reorganización del aparato público” en dos tipos: “por un lado, ... las reformas en el ordenamiento jurídico que regulan el funcionamiento y las relaciones de las diferentes Instituciones de la Administración Pública (nivel macro) y por otro, los esfuerzos puntuales que se emprenden en cada una de las Instituciones para la optimización de sus procesos internos (nivel micro)”. Tal como indican los autores, las reformas a nivel macro

constituyen parte del contexto jurídico que debe tenerse en cuenta al emprender reformas a nivel micro.

Este texto ha abordado algunas reformas a nivel macro que siguieron al cambio de Constitución en 1999. Entre ellas se cuentan la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central del 30 de agosto de 1999 (reformada a su vez el 14 de diciembre de 1999 y sustituida por la Ley Orgánica de la Administración Pública del 17 de octubre de 2001), la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del 2 de marzo de 2000 (derogada el 5 de septiembre de 2000 por una Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que fue modificada a su vez en 2003, 2004, 2005 y 2007), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal del 17 de diciembre de 2001 y la Ley Contra la Corrupción del 7 de abril de 2003.

A pesar del marco legal diseñado, sin embargo, la evaluación de los resultados hecha por la Contraloría General de la República es decepcionante. Tal como indican Bonilla, García y Rupérez (2002:10-11), la Administración Pública parece sumida “en un perenne proceso de ‘reestructuración’ necesario tras un diagnóstico ya suficientemente conocido y altamente debatido...: organizaciones mal concebidas y peor estructuradas, con gente poco capacitada y desmotivada, mal recompensada, en fin, con un modelo de ‘ineficiencia’ que es reconocido hasta por los propios líderes gubernamentales paradójicamente responsables de la gestión de dichos organismos”.

Bibliografía

- Balza, R. (2007) “Aspectos económicos del Proyecto de Reforma Constitucional”, en *La Reforma Constitucional a debate: preguntas y propuestas*, Caracas, Centro Gumilla, págs. 17-20
- Balza, R. (2008) “La mayor suma de felicidad posible y el Socialismo del siglo XXI”, 12 h. (aceptado para su publicación en la Revista SIC, Centro Gumilla)
- Bonilla, J., G. García y G. Rupérez (2002) “El proceso de reorganización en la Administración Pública venezolana. Caso: Procuraduría General de la República” *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales* No. 38, IIES-UCAB, Enero-Diciembre (2002): 9-58
- Caldera (1995) Primer mensaje del Presidente de la República Dr. Rafael Caldera al Congreso Nacional, Caracas, OCI, 461 págs.
- Contraloría General de la República (2001) Informe de Gestión 2001, disponible en <http://www.cgr.gov.ve/smc/>
- Contraloría General de la República (2006) Informe de Gestión 2006, disponible en <http://www.cgr.gov.ve/smc/>
- CORDIPLAN (1990) *El Gran Viraje*,. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional. Enero de 1990. Caracas, CORDIPLAN, 154 págs.

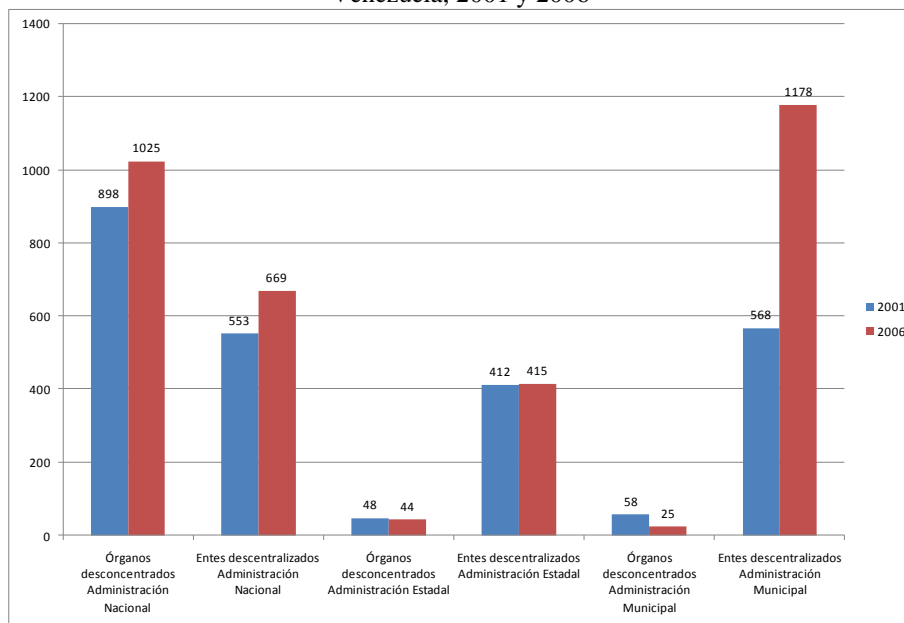
Llambi, L. (1998) La reforma del Estado en Venezuela. El sector público agrícola y el proceso de descentralización, Caracas, Fundación Polar, 182 págs.

MPD (2007) Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, Caracas, 79 págs.

Purroy, M. (1991) Estado e industrialización en Venezuela, Caracas, Vadell Hermanos, 313 págs.

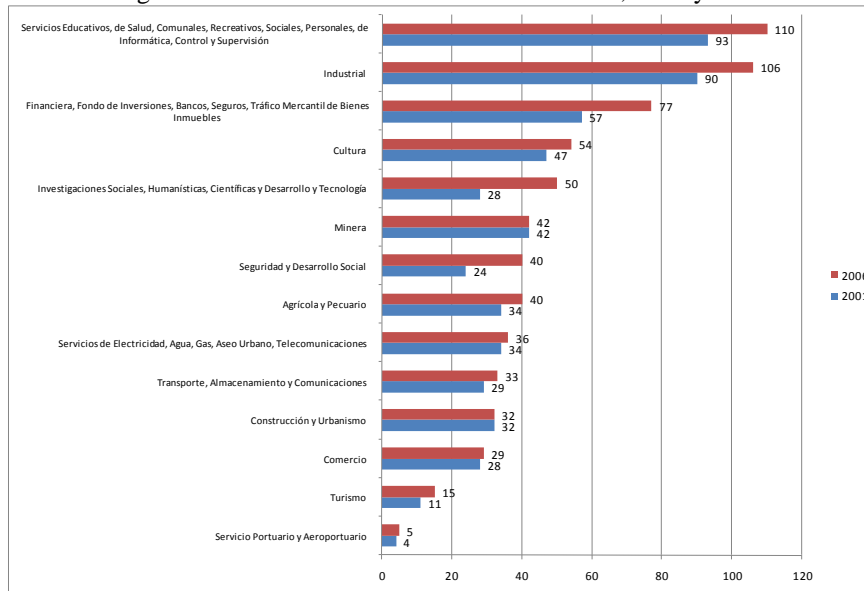
ANEXOS

Gráfico 1. Órganos desconcentrados y entes descentralizados del sector público: Venezuela, 2001 y 2006



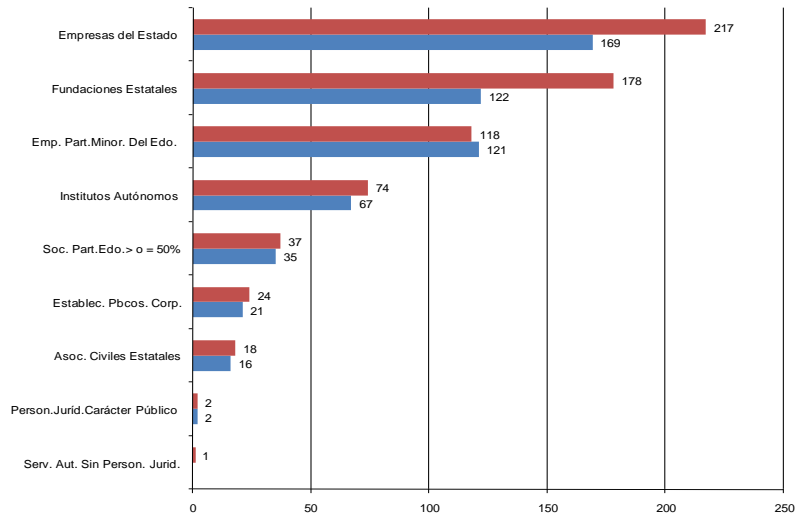
Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 2. Entes descentralizados de la Administración Pública Nacional según rama de actividad económica: Venezuela, 2001 y 2006



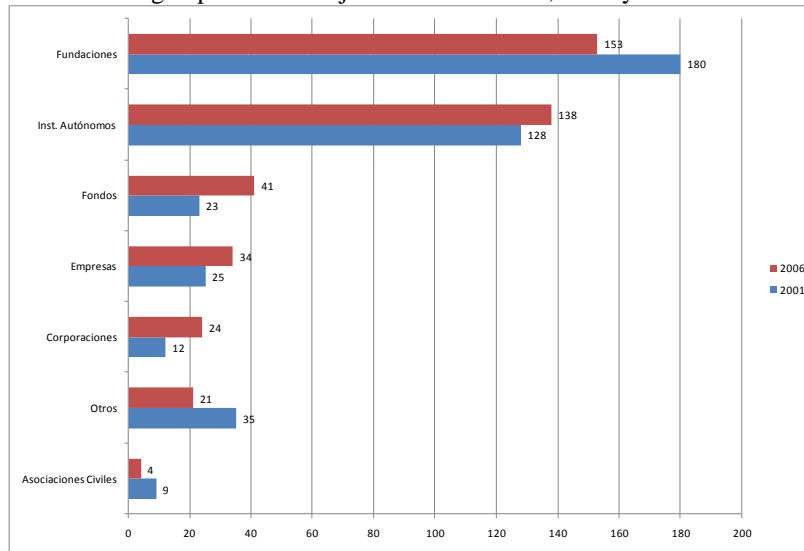
Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 3. Entes descentralizados de la Administración Pública Nacional según personalidad jurídica: Venezuela, 2001 y 2006



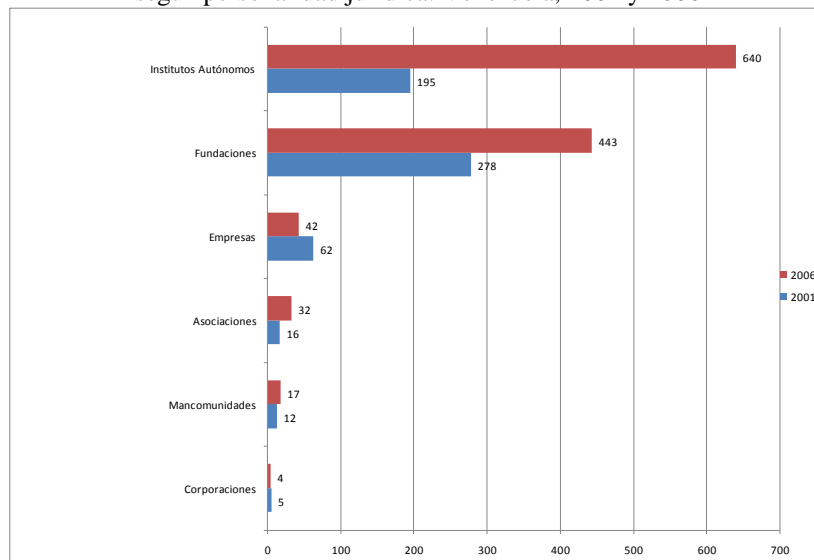
Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 4. Entes descentralizados de la Administración Pública Estatal según personalidad jurídica: Venezuela, 2001 y 2006



Fuente: Contraloría General de la República

Gráfico 5. Entes descentralizados de la Administración Pública Municipal según personalidad jurídica: Venezuela, 2001 y 2006



Fuente: Contraloría General de la República