

INFORME DE APOYO 6.6: ANEXO I

1. LINEAMIENTOS DE LA REFORMA DEL ESTADO VENEZOLANO

1.1 Principales Problemas de la Administración

- (1) Problemas Valorativos: Se evidencia un fracaso en la configuración de una Administración congruente con los intereses públicos y fuertemente cimentada en la sociedad. Ello se expresa en una actuación poco transparente de los servicios públicos y en la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ante la población, por lo que las instituciones gubernamentales tienden a actuar y a limitar sus comportamientos en congruencia con las demandas de grupos privilegiados o corporativos.
- (2) Problemas Funcionales: Se observan fallas en la concepción y en la definición clara de las actividades gubernamentales, confundiendo las funciones políticas y normativas con las funciones operativas. También se evidencia una gran expansión, variedad y complejidad en la estructura administrativa central, más allá de las capacidades de coordinación y control que puedan ser ejercidas. En esta línea, resulta más significativo para los requerimientos de la sociedad venezolana diseñar una Administración Central modesta y no disminuida ni impotente, más inteligente y eficaz, focalizada en la conducción estratégica del país, que una Administración omnipresente y que interviene erráticamente.
- (3) Problemas Organizativos y Administrativos: Se ha fracasado en el intento de desarrollar instituciones públicas fuertes, confiables, eficientes en la gestión de los asuntos públicos. Las acciones de la Administración han estado sometidas a un conjunto amplio y complejo de restricciones que van desde las reglas formales hasta las prácticas de lealtad personal y políticas. Los recursos presupuestarios son asignados a las instituciones independientemente de su desempeño y sin mayores incentivos y penalizaciones. Los órganos de la Administración Central son estructuralmente rígidos y sin capacidad para adaptarse a los cambios del contexto. Existe una débil cohesión entre los Ministerios y entre las Oficinas Centrales de la Presidencia.
- (4) Problemas en torno al Marco Jurídico: Uno de los principios básicos e inobjetables del Derecho Administrativo es el de la legalidad. Sin embargo, un segmento importante de los órganos de la Administración Central, especialmente aquellos prestadores de servicios a la población, han mostrado una progresiva pérdida de eficacia institucional como

consecuencia de lo que algunos tratadistas denominan “hiperpositivismo jurídico”. En efecto, tales órganos han adquirido una cultura ritualista y “auto referenciada” en su desempeño, perdiendo la perspectiva de su misión fundamental, que consiste, en general, en entregar un servicio público eficiente, oportuno y de calidad. De hecho, el concepto de una gestión exitosa de los órganos de la Administración Central no ha logrado extenderse al concepto de resultados debidamente planificados y evaluados, limitándose a una gestión centrada exclusivamente en procedimientos formales, contraria a la innovación. De ahí la necesidad de que los órganos que tienen una responsabilidad por servicios frente a las demandas de la población, adquieran la flexibilidad suficiente para ejercer una gestión dinámica y atenta a los cambios del entorno, sin perjuicio de su responsabilidad pública.

1.2 Objetivos del Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley

El objetivo estratégico fundamental que persigue este Proyecto consiste en incrementar la capacidad de conducción estratégica gubernamental mediante la redefinición y el fortalecimiento del papel de los Ministerios, focalizando sus funciones en la formulación de políticas, planificación, coordinación y regulación de los respectivos sectores de actividad pública, en la perspectiva de contribuir a la gobernabilidad del sistema social en su conjunto. Las funciones operativas que actualmente ejercen los Ministerios tenderán a ser asumidas por entes adscritos a los órganos de la Administración central o transferidas a entidades o municipales en el marco del proceso de descentralización.

Los objetivos específicos fundamentales que derivan del objetivo estratégico son los siguientes:

- (1) Incrementar la capacidad de Gobierno del Consejo de Ministros: El Consejo de Ministros así compuesto (nuevos Despachos Ministeriales) deberá atender más a la discusión de las políticas públicas que a las operaciones administrativas cotidianas, la cual debe ser discutida y resuelta en los respectivos Ministerios o en los gabinetes Sectoriales. Se busca así, que el Consejo sólo atienda los asuntos de carácter estratégico, no distrayendo su atención en detalles administrativos de poca significación.
- (2) Facilitar la Integración y Coordinación Intersectorial: La agrupación de sectores en un mismo Ministerio (Relaciones Interiores y Justicia; Transporte y Comunicaciones y Desarrollo Urbano; Salud y Desarrollo Social) se asume por su afinidad, por su interrelación natural y por la conveniencia de dirigirlos conjuntamente, lo cual incrementa la capacidad de coordinación del Ejecutivo Nacional en estas materias.
- (3) Racionalizar los Altos Niveles y Flexibilizar la organización del Ejecutivo Nacional: Se crea la figura del Vice-Ministro como la autoridad responsable de la conducción de los

sectores de actividad pública que sean definidos al interior de cada Ministerio. Su papel es percibido como fundamental porque permite que los Ministerios se encarguen de la elaboración estratégica y de la coordinación política de la sumatoria de sectores bajo su responsabilidad.

Así, los sectores existentes en cada Ministerio estarán bajo la responsabilidad de los Despachos de los Vice-Ministros (uno o más, según los sectores definidos), concebidos de manera flexible y que puedan ser ajustados por el Ejecutivo nacional a los requerimientos del entorno político, económico y social. Con ello se espera que la organización administrativa sea más adaptable a las cambiantes condiciones del país.

- (4) Mejorar los Sistemas de Apoyo a la Administración Central: La actual Oficina Central de Personal (OCP) se incorpora a la estructura del Ministerio de Planificación y Desarrollo, con la finalidad de que este organismo disponga directamente de los recursos y de la información pertinente al proceso de modernización institucional de la Administración Pública Nacional y, al mismo tiempo, vincular las políticas relativas a la función pública con los lineamientos de la política de desarrollo económico y social.

La actual Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) se consagró como dependencia del Ministerio de Hacienda, de ahora en adelante Finanzas, de conformidad con la Ley de reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de fecha 28 de septiembre de 1992. De manera que, aunque su denominación institucional se haya mantenido, no respondía a las disposiciones que aún se mantenían en la actual Ley Orgánica de la Administración Central.

La actual Oficina Central de Estadística e Información adquiriría mediante ley, el carácter de Instituto Autónomo (Instituto Nacional de Estadísticas), con el fin de dotarlo de mayor autonomía operacional y manteniendo su papel rector del sistema respectivo. Dicho instituto estará adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Algunos de los fundamentos de esta alternativa son los siguientes:

- En el marco internacional, las oficinas de estadísticas dentro de las estructuras organizativas del estado, funcionan eficazmente como instituciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tales son los casos de Francia, España, Chile, México y Brasil, entre otros.
- Dado el funcionamiento de esta oficina Central, su conversión en instituto autónomo no implica la asignación de nuevos recursos. El presupuesto del Instituto estaría conformado por los bienes de la OCEI, por las transferencias a su favor del

presupuesto asignado y por el producto o rendimiento económico de sus propias actividades y publicaciones.

- (5) Desconcentrar y adaptar la Administración Central al Proceso de Descentralización Territorial: Conforme a este lineamiento, se actualizan las competencias de la Administración Central y se adapta su organización para que responda tanto a los ejes de desarrollo regional definidos por el Ejecutivo Nacional como al proceso de transferencia de competencias y servicios a los Estados y Municipios. Se amplía el mecanismo de la delegación (Artículo 45), de manera que, con arreglo a las necesidades, se pueden redistribuir las competencias entre los diversos niveles de la organización ministerial. Asimismo, se consagra legalmente la posibilidad de crear servicios autónomos (Artículos 48 y 49), cuando así lo requiera su naturaleza o convenga al funcionamiento y financiamiento de la Administración
- (6) Inclusión del Principio de Responsabilidad de los Organos de la Administración frente al Ciudadano: Este principio, en su expresión formal, alude a la responsabilidad que debe asumir la República por los daños o perjuicios causados a los administrados por los actos u omisiones de los órganos de la Administración Central. Los ciudadanos deberán ser indemnizados una vez que la responsabilidad sea declarada por los órganos judiciales competentes. Igualmente pueden ser responsables civil, penal y administrativamente los funcionarios de la Administración Central que ordenen dichos actos, así como por la omisión de los actos de obligatorio cumplimiento, en cuyo caso la República puede repetir contra ellos las indemnizaciones pagadas a los administrados

El artículo 4º del presente Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica consagra directamente la responsabilidad de la república por daños a particulares como consecuencia de actos u omisiones de los funcionarios de la administración Central.

En la medida que la Administración no sienta el rigor de las demandas de los ciudadanos, con los consiguientes costos que puedan significar, es probable que no emprenda seriamente los arreglos funcionales necesarios para mejorar los servicios y, por lo tanto, para incrementar la responsabilidad frente al usuario.

1.3 Criterios Centrales para la Conformación de los Nuevos Ministerios

- (1) Ministerio de Infraestructura (MINFRA): La integración en un Ministerio de Infraestructura (Artículo 33) de los actuales Despachos de Transporte y Comunicaciones y del Desarrollo Urbano, intenta corregir la desarticulación y concurrencia de

competencias generada entre algunos de los ministerios creados o reorganizados como consecuencia del desmembramiento del antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOP).

La propuesta de creación del Ministerio de Infraestructura se orienta a la integración efectiva de aquellos órganos que tiene atribuciones en materia de **expresión físico territorial** y de desarrollo urbano que fueron dispersas a partir del desmembramiento del MOP. No se trata de reeditar dicho despacho, puesto que el proceso de descentralización administrativa y la privatización de algunas empresas públicas adscritas a estos ministerios permiten redimensionar su marco estructural, facilitando así la integración orgánica, en la perspectiva de incrementar la capacidad reguladora del Ejecutivo Nacional.

En definitiva, el proyecto pretende:

- a) Crear las condiciones institucionales que permitan la formulación de una política de desarrollo físico territorial integral, configurada por una pluralidad de acciones interconectadas e interdependientes, concebidas con arreglo a un plan;
 - b) Ampliar y coordinar los mecanismos y acciones que permitan el logro de un desarrollo físico - territorial más equilibrado, facilitando la focalización de las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y los gobiernos estatales y locales;
 - c) Eliminar la concurrencia de actividades y concentrar y coordinar la regulación en materia físico-territorial en un solo órgano de la Administración Central, manteniendo a su vez la identidad de las funciones y políticas específicas atribuidas a los Despachos de los Vice-Ministros que formarían parte del Ministerio que se propone;
 - d) Articular de forma más eficaz los planes de ordenamiento urbano con los planes de vialidad formulados por el Ejecutivo nacional.
- (2) Ministerio de Planificación y Desarrollo: La creación del Ministerio de Planificación responde a la necesidad de lograr una adecuada coordinación general de las actividades que desarrolla el Estado en los campos económico, social, territorial e institucional. La planificación como actividad pretende introducir una visión racional del proyecto nacional para lograr la mayor satisfacción de las necesidades de los habitantes del país.

1.4 Principales Textos Normativos

Artículo 6º: Corresponde a los órganos superiores de la Administración Central la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como el seguimiento de su ejecución.

De la organización de la Administración Central

Artículo 13º: Son órganos superiores de la Administración Central, el Presidente de la República, quien ejerce su jefatura, el Consejo de Ministros, los Ministros, los Ministros de Estado y los Vice-Ministros.

También son órganos de la Administración Central, los Consejos Nacionales, las Comisiones Presidenciales, los Comisionados Presidenciales y las Autoridades Unicas de Area.

El Ejecutivo nacional podrá crear Oficinas Nacionales para operar determinados sistemas de apoyo administrativo a la Administración Pública Nacional. Sus funciones y dependencia administrativa serán establecidas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 21º: El Presidente de la República podrá nombrar Comisionados y crear Consejos Nacionales, Comisiones Presidenciales y Autoridades Unicas para el desarrollo de áreas o programas regionales. El Decreto de su creación determinará su composición y funcionamiento.

Artículo 33º: Corresponde al Ministerio de Infraestructura la formulación de políticas, la planificación y realización de las actividades del ejecutivo Nacional, en coordinación con los estados y Municipios cuando así corresponda, en materia de vías terrestres de comunicación; de circulación, tránsito y transporte terrestre, acuático y aéreo; puertos, muelles y demás obras, instalaciones y servicios conexos; aeródromos, aeropuertos y obras conexas; terminales de pasajeros en general. Los proyectos y realización de las obras para el aprovechamiento de los recursos hídricos. La regulación y control de las telecomunicaciones en general y de los servicios telefónicos. La política habitacional, la política de financiamiento a la vivienda y la coordinación del crédito suministrado por el estado para el financiamiento de la vivienda. La organización de los asentamientos de la comunidad; el equipamiento urbano y el uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal. El establecimiento de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería arquitectura y urbanismo, para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones, y para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial. Le corresponde, además, las competencias que le atribuyan las leyes especiales.

Artículo 35º: Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales la formulación de la política ambiental del Estado Venezolano; la planificación, regulación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el mejoramiento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables; la ordenación del territorio, la administración y gestión de las cuencas hidrográficas, la conservación, defensa, manejo, restauración y el aprovechamiento y el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la generación y actualización de la cartografía y el catastro nacional; la evaluación, vigilancia y control de las actividades que se ejecuten en todo el territorio nacional y en las áreas marino-costeras, capaces de degradar el ambiente; la administración de las áreas bajo régimen de administración especial que le corresponda; y la operación y el mantenimiento

de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos y las demás competencias que le atribuyan las leyes especiales en esta materia.

Artículo 36º: Corresponde al Ministerio de Planificación y Desarrollo la elaboración de estudios y la formulación de estrategias de desarrollo económico social de la nación y la preparación de las proyecciones y alternativas. La formulación y seguimiento del Plan de la Nación y del Plan Operativo Anual. **La propuesta de los lineamientos de la planificación del estado y de la planificación física y espacial en escala nacional.**

Le corresponde además la formulación, supervisión, coordinación y evaluación de las directrices y políticas de la función pública. La coordinación de los diversos regímenes de carrera administrativa en todos sus niveles. La coordinación y administración del sistema integral de información sobre personal de la Administración Pública.

Le corresponde, además la modernización institucional de la Administración Pública Nacional, que comprende el estudio, propuesta, coordinación y evaluación de las directrices y políticas referidas a la estructura y funciones en todos sus sectores y niveles, así como las propuestas, el seguimiento y la evaluación de las acciones tendientes a su modernización administrativa en general.

1.5 Problemas que Presenta la Estructura de Adscripciones de los Entes Descentralizados

El propósito de las medidas que contempla el presente Decreto - Ley se orienta a superar una serie de deficiencias que se han ido acumulando en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, referidas específicamente a la articulación entre los órganos de la Administración Central y los entes que integran la Administración Descentralizada funcionalmente. Entre las deficiencias de mayor significación se hallan las siguientes:

- (1) Dispersión sectorial, lo cual significa que determinadas actividades y organismos que deberían formar parte de un sector de actividad gubernamental, se encuentren ubicados o adscritos en sectores con los cuales no tienen afinidad de propósitos.
- (2) En una situación contraria se encuentran otros Despachos al tener bajo su tutela organismos que no tienen relación con el ámbito de competencias, ni con las políticas sectoriales que le son propias, debilitando así la coherencia del sector y dispersando su atención en materias ajenas a su misión.

- Objetivos del proceso de readscripción de entes descentralizados.

Frente a las consideraciones señaladas, se plantea re-adscribir un conjunto de organismos de la Administración Descentralizada funcionalmente a aquellos Ministerios u otros órganos de la Administración Central que correspondan al sector de actividad pública en el que deben realizar sus funciones, y que, por lo tanto, se relacionen con éstos en su carácter de organismos de ejecución de la respectiva política sectorial.

Tal planteamiento se formula con el objetivo de que las políticas, programa y proyectos que corresponden a un mismo sector tengan coherencia entre sí, y haya una mayor eficacia en el ejercicio del control de tutela y en el control de gestión con la consecuente racionalización del gasto público.

- Criterios que guían las re-adcripciones

La re-adcripción de un conjunto de organismos de la Administración Descentralizada funcionalmente a aquellos Ministerios u otros órganos de la Administración Central que sean pertinentes, se sustenta en el criterio de sectorialización de la Administración Pública Nacional.

Se entiende por “sector” de actividad pública, en este caso, al conjunto armónico y coherente de normas, órganos, procesos e individuos, los cuales mantienen relaciones entre sí con el fin de atender a la generación de productos finales dirigidos a la colectividad. Tales productos pueden expresarse fundamentalmente en bienes, servicios y regulaciones.

Orgánicamente cada sector de actividad pública está conformado por el Ministerio respectivo, el cual ejerce la rectoría sectorial, y por el conjunto de entidades descentralizadas funcionalmente, las que pueden asumir diferentes formas jurídicas, responsables, a su vez, de instrumentar las acciones que hagan posible el cumplimiento de los objetivos del correspondiente sector.