

La organización administrativa ministerial en Venezuela y el deterioro de la gobernanza.

Una propuesta de reforma para la emergencia compleja en Venezuela

José Ignacio Hernández G.

*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela
y la Universidad Católica Andrés Bello
Visiting Fellow, Center for International Development, Universidad de Harvard*

Resumen: *La organización ministerial en Venezuela se ha convertido en una organización irracional debido al aumento de más del 200% en el número de ministerios desde 1999. Este aumento arbitrario contribuyó a diezmar la capacidad del Estado, precisamente cuando Venezuela enfrenta una emergencia compleja que requiere la implementación de políticas públicas urgentes por parte del Gobierno. Por lo tanto, es necesario promover una reforma de la Administración Pública de Venezuela orientada a tres objetivos: (i) crear un centro de gobierno para facilitar la coordinación de políticas públicas basadas en evidencias y en análisis de costo-beneficio; (ii) simplificar el número de ministerios, junto con la creación de un gabinete sectorial para la emergencia compleja, y (iii) adoptar estándares de buena administración que promuevan acuerdos público-privados.*

Palabras Clave: *Organización administrativa, organización ministerial, gobernanza, buena administración, centro de gobierno, emergencia compleja, acuerdo público-privado.*

Abstract: *The Venezuelan ministerial organization has evolved into an irrational organization with an increase of more than 200% in the numbers of ministries since 1999. This arbitrary increase contributed to decimate the state capability, precisely, when Venezuela face a complex emergency that requires the implementation of urgent public policies by the Government. Therefore, is it necessary to promote a reform of the Venezuela Public Administration oriented to three objectives: (i) create a center of government to facilitate the coordination of public policies based on evidence and in a cost-benefit analysis; (ii) simplify the number of ministries, together with the creation of a sectorial cabinet for the complex emergency, and (iii) adopt the good administration standards to promote public-private partnership.*

Key words: *Administrative organization, ministerial organization, governance, good administration, center of government, complex emergency, public-private partnership.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL CENTRALIZADA EN VENEZUELA (1999-2018)

1. *Algunas premisas básicas conceptuales.* 2. *La organización de la Administración Pública en Venezuela. El concepto vicarial de Administración Pública y la buena administración.* 3. *La organización de la Administración Pública Nacional Central en Venezuela.* 4. *El desordenado cre-*

cimiento de la organización ministerial en Venezuela y la pérdida de la gobernanza. 5. En especial, la duplicidad de órganos y entes de la Administración Pública Nacional a la sombra del Estado Comunal. 6. Recapitulación. La ineficiencia de la Administración Pública y el Estado fallido en Venezuela.

II. EL RESCATE DE LA GOBERNANZA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA: LA CREACIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO Y LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN MINISTERIAL

1. Objetivo de la reforma administrativa en Venezuela: construir la capacidad de la Administración Pública para promover los estándares de buena administración. 2. La creación del “centro de gobierno” y el principio de eficiencia en la organización administrativa. 3. La reforma ministerial para rescatar la gobernanza administrativa en Venezuela: la transición de la organización administrativa en Venezuela. 4. La implementación de los estándares de la buena administración y la promoción de acuerdos público-privados.

INTRODUCCIÓN

En el llamado *Estado administrativo*, de acuerdo con la expresión acuñada por Waldo, la Administración Pública cumple un rol determinante en el proceso de definición e implementación de políticas públicas¹. Así, la medición de la *capacidad estatal* –definida como aptitud del Estado para cumplir con sus cometidos públicos a través de políticas públicas– depende en buena medida de la capacidad de la Administración Pública².

A estos fines, la Administración Pública puede ser definida como la organización burocrática a través de la cual el Estado diseña e implementa concretamente políticas públicas para la gestión de los cometidos públicos³. De allí la estrecha relación entre el concepto de Estado de Weber y la Administración Pública: ésta es el componente esencial de la autoridad central que, en el Estado, ejerce el monopolio de la violencia legítima⁴.

Ahora bien, el Estado no siempre cuenta con la capacidad requerida para atender sus cometidos, lo que da lugar a las *fallas del Estado*. Esas fallas del Estado pueden abarcar una diversidad de supuestos que en casos extremos pueden degenerar en el llamado *Estado fallido*, el cual se caracteriza por la pérdida de la autoridad central para la gestión de los cometi-

¹ Véase el trabajo clásico de Dwight, Waldo, *The administrative state. A study of the political theory of american public administration*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2007, pp. 65 y ss.

² En términos sencillos, la capacidad estatal mide la aptitud del Estado para cumplir con sus cometidos, lo que dependerá principalmente de la capacidad de la Administración Pública, vista la relevancia de ésta en el proceso de implementación de los cometidos públicos. Desde la perspectiva de los cometidos públicos, véase la aproximación tradicional de Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho administrativo, I*, Montevideo, Uruguay, 1974, pp. 48 y ss. En cuanto al concepto de capacidad estatal y su relación con la Administración Pública, vid. Andrews, Matt et al, *Building State Capability*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 13 y ss.

³ Se trata de una definición basada en el estudio de las políticas públicas. Cfr.: Frederickson, H. George y Smith, Kevin B., *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Boulder, 2003, p. 1. En cuanto al Derecho Administrativo, la Administración Pública igualmente puede definirse –ampliamente– como la organización cuyo objeto es la gestión concreta del interés público. Seguimos aquí lo planteado en Hernández G., José Ignacio, *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, p. 11 y ss.

⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 170 y ss.

dos públicos⁵. Precisamente, las causas que llevan al Estado fallido suelen estar asociadas con el colapso de la Administración Pública como organización burocrática diseñada para la gestión concreta del interés público. Resumiendo, muy mucho estos conceptos, podría entonces concluirse que la pérdida de la autoridad central asociada al Estado fallido viene determinada –al menos, de manera determinante– por la pérdida de la capacidad de la Administración Pública –como autoridad central– para la gestión de los cometidos públicos.

La capacidad de la Administración Pública para cumplir con los cometidos estatales depende básicamente de tres factores: (i) los recursos financieros y no financieros con los que cuenta; (ii) el personal –y su capacitación– al servicio de la Administración Pública, así como la (iii) **organización administrativa**. En tal sentido, el interés de la organización administrativa en el Derecho Administrativo, por mucho tiempo, estuvo marcada por la idea según la cual la organización administrativa forma parte de la actividad interna de la Administración, con lo cual, se trata de un ámbito de poca relevancia para el ciudadano. El concepto de capacidad estatal contribuya a cambiar esa visión.

En efecto, la organización administrativa es condición necesaria –no suficiente– para asegurar la capacidad que la Administración Pública necesita para atender los cometidos públicos. En función a ello, en las últimas décadas se ha comenzado a dar importancia no solo al principio de legalidad, sino además, a la **calidad** de la actividad administrativa, medida especialmente a través de la calidad de su organización. Un concepto que en tal sentido ha venido proyectándose es el de **gobernanza**, el cual describe, precisamente, la capacidad de la Administración Pública para gestionar diversos intereses heterogéneos a los fines de implementar políticas públicas como medio para el cumplimiento de los cometidos estatales⁶.

Tal concepto de gobernanza también se relaciona con los **estándares de la buena administración**, los cuales permiten medir la capacidad de la Administración Pública para servir efectivamente a los ciudadanos. Tales estándares colocan al ciudadano en el centro de la actividad administrativa, y por ello, en el centro de la organización administrativa.

⁵ Las fallas del Estado describen su incapacidad para atender los cometidos públicos. Estas fallas pueden presentarse en diversos grados, todo lo cual da lugar a lo que se conoce como “áreas de limitada acción estatal”, o sea, áreas en las cuales el Estado no puede desplegar su actividad, típicamente por medio de la Administración Pública. En tal sentido, el Estado fallido es aquél que, por deficiencias en su capacidad estatal, no puede atender debidamente los cometidos públicos. Como tal, admite diversos grados, ubicándose en un caso extremo el Estado colapsado, o sea, la organización política que no reúne ninguno de los atributos mínimos como para ser considerada Estado. Debido a su imprecisión, se ha venido empleado la expresión “Estado frágil”, para describir el grado en el cual el Estado puede cumplir con sus cometidos. De esa manera, antes que limitar el análisis al binomio Estado fuerte-Estado débil, es preciso analizar cuál es la capacidad real del Estado para atender sus cometidos, todo lo cual permitirá determinar el grado de fragilidad del Estado. En general, *vid.* Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2015, pp. 700 y Woodward, Susan, *The Ideology of Failed States*, Cambridge University Press, Nueva York, 2017, pp. 12 y ss.

⁶ Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, *vid.*: Sosa Wagner, Francisco, “Gobernanza, ¿trampa o adivinanza?”, en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Lorenzo Martín-Retortillo, Volumen I*, Universidad de Zaragoza, 2008, pp. 643 y ss. En general, *vid.* Peters, Guy, “Governance as Political Theory”, in *The Oxford Handbook of Governance*, *cit.*, pp. 20 y ss.

Su fin último es promover que la Administración Pública no solo cumpla con la Ley, sino que además, satisfaga efectivamente las necesidades de los ciudadanos, lo que realiza el rol del control de gestión –o control de calidad– en la Administración Pública⁷.

Tal y como ha señalado el profesor Carlos Delpiazzo, a quien este artículo va dedicado⁸:

“El principio general de buena administración opera como indiscutible foco de mejora ética de las conductas y, consiguientemente, de la calidad del Estado de Derecho como obra en permanente construcción enderezada al logro del bien común”.

El caso de Venezuela ilustra muy bien las implicaciones que para la capacidad estatal y la gobernanza tiene la arbitraria organización de la Administración Pública. En efecto, a la sombra de las instituciones del Petro-Estado, desde 2003 comenzaron a implementarse políticas públicas que a la par de extender los cometidos estatales, ampliaron la organización administrativa, incluso, con estructuras paralelas⁹. Estas políticas –calificadas como “transición al socialismo– afectaron no solo el desempeño de la economía sino que, además, afectaron la propia capacidad del Estado para cumplir con sus cometidos¹⁰. Ello comenzó a ser evidente en 2014, cuando estas políticas destruyeron la industria petrolera controlada por la Administración Pública, todo lo cual afectó los ingresos fiscales –dependientes del ingreso petrolero–. El resultado de ello ha sido el **colapso de la economía venezolana** junto con el **colapso de la capacidad del Estado** de cumplir con los cometidos públicos¹¹, en el medio de la **emergencia humanitaria compleja** especialmente en los sectores de alimentación y salud¹².

⁷ En general, sobre la buena administración, véanse los estudios contenidos en Rodríguez-Arana, Jaime y Hernández G., José Ignacio (editores), *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

⁸ Delpiazzo, Carlos, “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, en *Revista de Derecho (UCU)*, Número IX-10, Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2014, p. 57

⁹ Venezuela es un Petro-Estado pues los ingresos fiscales que capta el Gobierno Nacional dependen del ingreso de la industria petrolera que gestiona el Gobierno en monopolio. Como se ha concluido, la Administración Pública del Petro-Estado suele caracterizarse por su abultada dimensión y centralismo, todo lo cual afecta negativamente la capacidad estatal para cumplir con los cometidos públicos. Cfr.: Karl, Terry-Lyn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997, pp. 71 y ss.

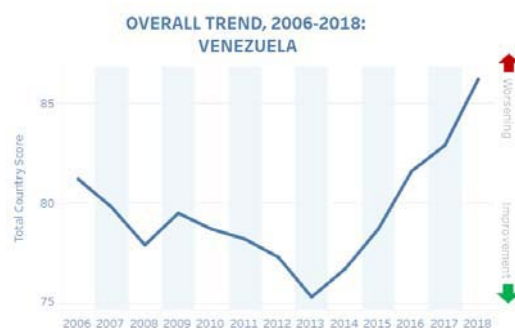
¹⁰ Hernández G., José Ignacio, *Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2012, pp. 138 y ss.

¹¹ Debido a la dependencia de los ingresos fiscales al ingreso petrolero, el colapso de la industria petrolera arrastró el colapso de los ingresos fiscales. Los efectos de ello fueron particularmente graves, visto el efecto adverso que las políticas socialistas de controles centralizados tuvieron sobre la producción de bienes y servicios en Venezuela. Tal producción fue igualmente afectada por las importaciones promovidas por el boom petrolero que se registró a partir de 2004. Con lo cual, a la caída de la producción petrolera a cargo del Estado debe sumársele el efecto adverso de la caída de los precios del petróleo ante el fin del boom. Para 2014, la economía venezolana comenzaba a evidenciar los efectos adversos de este colapso. Véase a Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?”, en *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Caracas, 2017, pp. 91 y ss.

¹² Para 2017 era evidente que el colapso económico en Venezuela estaba afectando la capacidad de la sociedad civil de satisfacer sus necesidades básicas, lo que igualmente era índice relevador de las fallas del Estado en el cumplimiento de sus cometidos. El resultado ha sido la emergencia humanitaria compleja por la que atraviesa Venezuela, especialmente, en el ámbito de la alimentación

Lo anterior significa que la Administración Pública en Venezuela no cuenta actualmente con la capacidad necesaria para satisfacer las necesidades esenciales de los ciudadanos, cuyos derechos humanos están siendo vulnerados. En la práctica, ello se traduce en el deterioro de los servicios a cargo de la Administración Pública, como sucede por ejemplo con los servicios de salud.¹³

El deterioro de la capacidad de la Administración Pública en Venezuela es particularmente grave, pues ello impide articular adecuadas políticas públicas para atender la emergencia humanitaria compleja, la cual, consecuentemente, tiende a agravarse, a la par que el colapso de la capacidad estatal sigue acelerándose. El siguiente gráfico, tomado de *Fund for Peace*, describe este proceso de deterioro de la capacidad estatal en Venezuela¹⁴:



Cuadro N° 1
Índice de capacidad estatal de Venezuela
Fuente: Fund for Peace

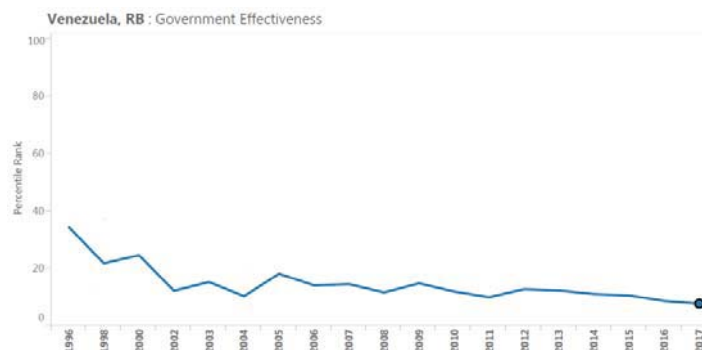
Otro indicador puede verse en la evolución de los índices de gobernanza medidos por el Banco Mundial, en concreto, el indicador de la efectividad del Gobierno¹⁵:

y la salud. *Vid.*: Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “Anatomía de un colapso”, Presentación Plan País, Boston, 2018. Según la Organización Mundial de la Salud, la **emergencia compleja** es toda situación que afecta la calidad de vida y genera riesgos a la vida, como resultado de guerras, disturbios civiles y migraciones, en la cual toda respuesta de emergencia debe ser conducida en entornos políticos y de seguridad hostiles. *Cfr.*: Keen, David, *Complex emergencies*, Polity Press, Malden, 2008, pp. 1 y ss. Precisamente, el colapso de la economía venezolana, junto al colapso de la capacidad estatal, han convergido para crear una emergencia compleja.

¹³ Véase por ejemplo la declaración conjunta de la Organización de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 1° de octubre de 2018: “*Expertos internacionales ven con preocupación detrimento del derecho a la salud de personas mayores en Venezuela*”.

¹⁴ Fund for Peace mide la capacidad estatal y, por ende, el grado de fragilidad de los Estados. Más que aludir al concepto de Estado fallido, se prefiere aludir al grado de fragilidad del Estado. En total, el índice mide la capacidad para brindar seguridad, el grado de politización, la vulnerabilidad de ciertos grupos, la crisis económica, el pobre desarrollo económico, el éxodo de profesionales, los servicios públicos, el respeto a derechos humanos en el marco del Estado de Derechos, la situación de los refugiados y de los desplazados internos, la legitimidad del Estado, presiones demográficas y conflictos externos. *Vid.*: <http://fundforpeace.org/fsi/country-data/>

¹⁵ El Banco Mundial mide, mediante diversos indicadores, la gobernanza, esto es, la capacidad del Estado de gestionar adecuadamente las necesidades colectivas en el marco del Estado de Derecho.



Cuadro N° 2
Efectividad del Gobierno en Venezuela
Fuente: Banco Mundial

El deterioro en la capacidad estatal en Venezuela presenta varios signos, de los cuales interesa destacar el crecimiento de la Administración Pública ministerial, esto es, el crecimiento de la Administración Pública Nacional Central al margen de cualquier criterio racional. Tal y como se explica en este trabajo, tal crecimiento ha sido una de las causas que ha limitado el proceso de toma de decisiones de la Administración Pública y con ello, su propia capacidad, lo que ha generado una crisis de gobernanza. Frente a tal panorama, el presente artículo traza las líneas generales para promover la reforma de la Administración Pública ministerial en Venezuela a través de la creación del centro de gobierno y del diseño del proceso de simplificación de la organización ministerial en el marco de los estándares de buena administración.

I. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL CENTRALIZADA EN VENEZUELA (1999-2018)

1. *Algunas premisas básicas conceptuales*

En el Derecho Administrativo Venezolano, la Administración Pública se distribuye en dos niveles: horizontal y vertical. El nivel vertical corresponde a la **organización político-territorial del Estado**, en la cual hay tres niveles, cada uno de los cuales cuenta con su propia Administración Pública (nacional, estatal y municipal). A su vez, en cada uno de esos niveles, puede distinguirse –en un plano horizontal– entre los órganos que no tienen personalidad jurídica propia (**Administración Central**) y los entes que sí tienen personalidad jurídica propia (**Administración Descentralizada**). De esa manera, la Administración Pública del Poder Nacional, o Administración Pública Nacional, comprende a la Administración Central y la Administración Descentralizada, todas ellas integradas al Poder Ejecutivo Nacional. En términos generales, la Administración Pública Nacional Central también es denominada Gobierno¹⁶.

El cuadro presenta uno de esos indicadores, que mide la efectividad del Gobierno para cumplir con sus cometidos. *Vid.*: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

¹⁶ Para estos conceptos, por todos, Brewer-Carías, Allan, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano Tomo II, La Administración Pública*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 13 y ss.

Tal y como se explica en esta sección, la organización administrativa venezolana, luego de la evolución del Estado a comienzos del siglo XX, se ha decantado en un conjunto de reglas formales que garantizan la transparencia, simplificación y eficiencia de tal organización.

2. *La organización de la Administración Pública en Venezuela. El concepto vicarial de Administración Pública y la buena administración*

Este estudio versa únicamente sobre la *Administración Pública Nacional Central*, esto es, la que corresponde al Poder Nacional. En tal sentido, impera en Venezuela un sistema *presidencialista*, de acuerdo con el cual el titular de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo Nacional –la Presidencia de la República– es electo en sufragio directo, secreto y universal. Dentro de los órganos y entes que conforman al Poder Ejecutivo Nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública alude a los *órganos superiores de dirección*, esto es, Presidencia, la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, los Ministros, los Vice-Ministros y el Consejo de Ministros¹⁷.

La incorporación de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República es fue una novedad de la Constitución de 1999. Su titular, advertimos, es de libre nombramiento y remoción del Presidencia, con lo cual, no se trata de un cargo de elección popular. Su función principal es la de servir de órgano auxiliar de la Presidencia para la gestión del Poder Ejecutivo Nacional¹⁸. Con lo cual, la coordinación del Poder Ejecutivo Nacional es responsabilidad inmediata de la Vicepresidencia.

Junto a la Presidencia y a la Vicepresidencia, ocupan lugar destacado los Ministerios, considerados órganos directos de la Presidencia de la República para el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo. A su vez, los Ministerios actúan como órganos de control de los entes descentralizados, esto es, de la Administración Pública Nacional Descentralizada. Tal control se alcanza a través de la *adscripción*, de conformidad con la cual los entes administrativos deben estar inscritos en la organización del correspondiente Ministerio, quien ejercerá el llamado *control de tutela*, cuyo propósito es asegurar la unidad de acción de las Administraciones Públicas, más allá de la autonomía de los entes de la Administración Pública Nacional Descentralizada¹⁹.

Ahora bien, el artículo 141 de la Constitución de 1999 asumió el concepto institucional de la Administración Pública, en el cual su rol se concentra en el *servicio a los ciudadanos*. Tal concepto vicarial de Administración Pública –influenciado, sin duda, por el artículo 103.1 de la Constitución de España– otorga fundamento a los *estándares de buena administración*, de conformidad con los cuales la actividad de la Administración Pública debe orientarse al servicio efectivo de los ciudadanos, afianzándose de esa manera la importancia de la calidad de tal actividad²⁰. La buena administración parte así de la centralidad del ciudadano,

¹⁷ Brewer-Carías, Allan R., *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano Tomo II, cit.*, pp. 404 y ss. Véase igualmente a Peña Solís, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005, pp. 594 y ss.

¹⁸ Artículos 238 y 239, Constitución de 1999.

¹⁹ Sobre la organización ministerial en Venezuela, *vid.*: Peña Solís, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, *cit.*, pp. 571 y ss.

²⁰ Sobre los estándares de buena administración en Venezuela, entre otros, *vid.* Belandria, José Rafael, “Acerca del derecho a una Buena Administración: ¿existe en el orden constitucional venezolano?”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia N° 1*, Caracas, 2012. Del autor, asimismo, *vid.* “Contenido del derecho a una buena Administración”, en *20° años de FUNEDA y el Derecho Público en Venezuela, Tomo I*, Caracas, 2015, pp. 157 y ss. Véase nuestra posición en:

elevando las exigencias para que la actividad de la Administración Pública, además de apearse al principio de legalidad, responda también a principios que gravitan en torno a la defensa efectiva de los derechos humanos, tales y como eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuenta, y simplificación²¹.

3. *La organización de la Administración Pública Nacional Central en Venezuela*

En las primeras décadas del siglo XX comenzó un proceso de centralización del Estado Nacional que conllevó a dictar la primera regulación general de la Administración Pública Nacional a través de la organización ministerial²². De esa manera, la organización de la Administración Pública Nacional Central quedó dividida entre la Presidencia de la República y los Ministerios, como órganos a través de los cuales aquélla ejerce sus competencias. La Constitución de 1999, como vimos, agregó a esta organización a la Vicepresidencia Ejecutiva.

Tal y como quedó establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, la organización administrativa de esa Administración Pública Nacional Central se consideró materia de la *reserva legal*. Esto implicaba que solo la Ley dictada por el Poder Legislativo podía acordar la creación, modificación o supresión de Ministerios. Por su parte, la Presidencia de la República podía crear entes administrativos con forma de Derecho Privado sin necesidad de acudir al Poder Legislativo, como sucedía típicamente con las empresas públicas²³.

La Ley Orgánica de la Administración Central coincidió con la nacionalización petrolera (1975) y con el *boom* petrolero que fomentó el crecimiento de la intervención del Estado en la economía y con ello, el crecimiento de la Administración Pública Nacional, tanto a nivel de ministerios (Administración Central) como a través de entes descentralizados (Administración Descentralizada, típicamente, empresas públicas). Como la creación, modificación o supresión de ministerios requería la participación del Poder Legislativo, el aumento del sector público fue más evidente en los entes descentralizados –empresas públicas– que la Presidencia de la República podía crear discrecionalmente²⁴.

Este principio de reserva legal fue suprimido en la Constitución de 1999, que siguiendo el modelo español, reconoció como competencia de la Presidencia de la República la creación, modificación y supresión de los Ministerios.

Hernández G., José Ignacio, “La buena administración en Venezuela. A propósito de los 35 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nº 11, Caracas, 2017, pp. 120 y ss. Véase en especial la *Carta Iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración* en la *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* Nº 3, Caracas, 2014, pp. 175 y ss.

²¹ Rodríguez-Arana, Jaime, *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Reus, Madrid, 2012.

²² Cfr.: Brewer-Carías, Allan R., *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano* Tomo II, *cit.*, pp. 41 y ss.

²³ Cfr.: Brewer-Carías, Allan R., *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano* Tomo II, *cit.*, pp. 275 y ss.

²⁴ En cuando a la expansión de la Administración Pública como resultado del boom petrolero de la década de los setenta del siglo pasado, *vid.* Hernández G., José Ignacio, *Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela*, *cit.* Este boom, al impulsar la intervención administrativa, promovió el uso extensivo del Decreto-Ley, incluso, en materia de organización administrativa.

Al eliminar el control previo del Poder Legislativo, la Constitución de 1999 facilitó la creación de nuevos ministerios como decisión adoptada únicamente por la Presidencia de la República²⁵.

Estos nuevos principios constitucionales fueron desarrollados en la Ley Orgánica de la Administración Pública, dictada originalmente en 2001 y que ha sido reformada en sucesivas ocasiones. Esa Ley establece los criterios racionales para la creación de ministerios, partiendo de dos grandes principios: la división *sectorial de competencias* y el *principio de simplificación*²⁶.

Así, de acuerdo con la *división sectorial* de competencias, la organización de los Ministerios debe depender de la división sectorial del conjunto de cometidos que el Poder Ejecutivo Nacional debe atender. El principio de simplificación, por su parte, exige que esa división sea la *mínima posible*. Esto quiere decir que el número de ministerios debe responder al número mínimo de competencias sectoriales que el Poder Ejecutivo Nacional debe atender de conformidad con los cometidos asumidos por el Estado. Es un error considerar, así, que la importancia de determinada materia amerita la creación un ministerio especial para su atención, pues la creación de ministerios debe guiarse, únicamente, por el criterio racional de división sectorial de competencias, procurando además el principio de *simplificación*²⁷.

A tales fines, la Ley desarrolló los principios de *organización interna ministerial*, que de conformidad con el principio de jerarquía, permiten la división de cada ministerio en Vice-Ministerios. Con lo cual, el número de Ministerios debe depender del número mínimo de competencias sectoriales que el Poder Ejecutivo debe atender, en el entendido que cada competencia sectorial debe dividirse a su vez entre el número mínimo de sub-competencias que corresponde a cada Vice-Ministerio. Asimismo, cada sub-competencia se dividirá entre el número mínimo de organizaciones dependientes de cada Vice-Ministerio, y así sucesivamente²⁸.

Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública dispuso que la organización de la Administración Central deber quedar regida por el *Decreto sobre organización general de la Administración Pública Nacional*.

²⁵ Vid.: Peña Solís, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, *cit.*, pp. 625 y ss.

²⁶ Artículos 10, 19, 20, 21, 22 y 61, Ley Orgánica de la Administración Pública.

²⁷ *Cfr.*: artículo 16, Ley Orgánica de la Administración Pública. Las competencias sectoriales no son, en sentido estricto, competencias administrativas, en tanto ellas no habilitan a la Administración Pública al ejercicio de potestades. En realidad, las competencias sectoriales son, simplemente, criterios que permiten organizar a los Ministerios según las materias que debe atender el Poder Ejecutivo Nacional, en el sentido que las competencias administrativas que cada Ministerio podrá ejercer son solo aquellas derivadas expresamente de la Ley. *Vid.* sentencia de la Sala Político-Administrativa de 7 de julio de 1981 (*Revista de Derecho Público* N° 8, Caracas, 1981, pp. 96 y ss.). Cabe advertir que se admite en Venezuela la designación de Ministros de Estado, o sea, Ministros que no cuentan con una organización ministerial.

²⁸ La organización de los Ministerios está contenida en el *reglamento orgánico*. La Ley Orgánica de la Administración Pública solo alude Viceministerio como órgano sectorial (artículos 64, 65 y 66). Así, los Ministros son concebidos las máximas autoridades de la Administración Pública Nacional Central dentro de cada sector de las políticas públicas (artículo 76.2), correspondiéndole por ello la planificación y coordinación dentro de esas áreas, función concurrente con la del Viceministro. Por ello, el Ministro y el Viceministro, de manera conjunta, integran el gabinete ministerial, que contará con una unidad estratégica de seguimiento y evaluación (artículo 63, LOAP).

Tal Decreto es el acto administrativo dictado por el Presidente de la República por el cual se define el número de Ministerios de acuerdo con la distribución de competencias sectoriales²⁹.

4. *El desordenado crecimiento de la organización ministerial en Venezuela y la pérdida de la gobernanza*

En 1999, cuando Hugo Chávez asumió la Presidencia, existían dieciséis (16) ministerios –un número que el entonces Presidente Chávez consideró excesivo–.³⁰ Esa organización ministerial fue resultado, como vimos, del paulatino proceso de crecimiento del sector público derivado del *boom* petrolero que no llegó a revertirse en las diversas medidas adoptadas, en especial, desde la década de los ochenta el pasado siglo para promover la reforma del Estado³¹. Sin embargo, en 2012 –cuando finalizó el tercer período de Chávez–, poco antes de su muerte- existían veintinueve (29) ministerios, lo que implica que el número de ministerios se incrementó casi el doble³².

Durante la Presidencia de Nicolás Maduro (2013) el desorden de la Administración Pública Nacional Central se mantuvo. Para agosto de 2018 existían treinta y dos (32) ministerios³³. Poco después se creó el Ministerio número treinta y tres (33)³⁴.

²⁹ Cfr.: artículo 58, Ley Orgánica de la Administración Pública.

³⁰ Decreto N° 1 (*Gaceta Oficial* N° 36.637 de 5 de febrero de 1999). Estos ministerios eran: (i) Relaciones Interiores; (ii) Relaciones Exteriores; (iii) Hacienda; (iv) Defensa; (v) Industria y Comercio; (vi) Educación; (vii) Sanidad y Asistencia Social; (viii) Agricultura y Cría; (ix) Trabajo; (x) Transporte y Comunicaciones; (xi) Energía y Minas; (xii) Ambiente y los Recursos Naturales Renovables; (xiii) Secretaría de la Presidencia; (xiv) Justicia; (xv) Desarrollo Urbano y (xvi) Familia.

³¹ En 1984 se creó la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), llamada a proponer las reformas necesarias al Estado, incluyendo las reformas para la simplificación de la Administración Pública. La mayoría de esas propuestas, sin embargo, no fueron implementadas. Cfr.: Hernández G., José Ignacio, *Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela*.

³² Como veremos, la errática evolución de la organización ministerial entre 1999 y 2018 se ha caracterizado por la falta de relación entre el listado de ministerios en el Decreto de Organización y el listado real de ministerios. Con lo cual, el mejor método para saber el número de ministerios en un momento dado es ubicar cualquier Decreto Presidencial en el cual esté la lista de los ministros que lo suscriben. Para este dato, hemos tomado el Decreto N° 9.332 (*Gaceta Oficial* N° 40.080 de 28 de diciembre de 2012). Allí se listan los siguientes ministerios con despacho: (i) planificación y finanzas; (ii) defensa; (iii) comercio; (iv) industrias; (v) turismo; (vi) Agricultura y Tierras; (vii) Educación Universitaria; (viii) Educación; (ix) Salud; (x) Trabajo y Seguridad Social; (xi) Transporte Terrestre; (xii) Transporte Acuático y Aéreo; (xiii) Vivienda y Hábitat; (xiv) Petróleo y Minería; (xv) Ambiente; (xvi) Ciencia, Tecnología e Innovación; (xvii) Comunicación y la Información; (xviii) Comunas y Protección Social; (xix) Alimentación; (xx) Cultura; (xxi) Deporte (xxii) Pueblos Indígenas; (xxiii) Mujer y la Igualdad de Género; (xxiv) Energía Eléctrica; (xxv) Juventud; (xxvi) Servicio Penitenciario y (xxvii) Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno; (xxviii) relaciones interiores y justicia y (xxix) relaciones exteriores

³³ Según Decreto N° 41.465 de 22 de agosto de 2018. Tales ministerios son: (i) Comunicación e Información; (ii) Economía y Finanzas; (iii) Industrias y Producción Nacional; (iv) Comercio Exterior e Inversión Internacional; (v) Agricultura Productiva y Tierras; (vi) Agricultura Urbana; (vii) Pesca y Acuicultura; (viii) Alimentación; (ix) Turismo; (x) Petróleo; (xi) Desarrollo Minero Ecológico; (xii) Planificación; (xiii) Salud; (xiv) Pueblos Indígenas; (xv) Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno; (xvi) Relaciones Exteriores; (xvii) Relaciones Interiores, Justicia y Paz; (xviii) Defensa; (xix) Mujer y la Igualdad de Género; (xx) Atención de las Aguas; (xxi) Juventud y el Deporte; (xxii) Servicio Penitenciario; (xxiii) Proceso Social de Trabajo; (xxiv) Cultura; (xxv) Educación; (xxvi) Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología; (xxvii) Ecoso-

Ahora bien, de esta evolución del Poder Ejecutivo Nacional Central (1999-2018) pueden extraerse las siguientes conclusiones que apuntan no solo a la ilegalidad de esa evolución, sino además, a su ineficiencia³⁵:

.- En *primer* lugar, la evolución de la organización ministerial se apartó del principio de **división sectorial de competencias**. Así, en un mismo sector –infraestructuras, por ejemplo– se han creado diversos ministerios sucesivamente, tendencia incluso presente en sub-sectores específicos, como el transporte. Con lo cual, la evolución de la organización ministerial en Venezuela no se ha basado en la división racional de ministerios de acuerdo con las competencias sectoriales que el Poder Ejecutivo debe atender³⁶.

.- En *segundo* lugar, como resultado de lo anterior, el principio de simplificación se ha violado, pues la organización administrativa no responde a la creación mínima de Ministerios, pues como vimos, en un mismo sector, e incluso en sub-sectores, se han creado diversos ministerios.

.- En *tercer* lugar, la evolución de la organización administrativa ha sido errática. En varias oportunidades ministerios fueron fusionados para ser separados al poco tiempo, como por ejemplo ha sucedido en el sector transporte y energía³⁷.

.- En *cuarto* lugar, la desordenada creación de ministerios se ha trasladado a la desordenada organización interna de los ministerios, a lo que ha favorecido la desordenada actualización del Decreto llamado a determinar la organización interna del Poder Ejecutivo Nacional³⁸.

cialismo; (xxviii): Hábitat y Vivienda; (xxix) Comunas y los Movimientos Sociales; (xxx) Transporte; (xxxi) Obras Públicas; (xxxii) Energía Eléctrica.

³⁴ Cfr.: Decreto N° 3.612, mediante el cual se crea el Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional (Gaceta Oficial N° 41.486 de 20 de septiembre de 2018).

³⁵ Véase en especial a Alvarado Andrade, Jesús María, “Análisis sobre el acrecentamiento de la Administración Central del Estado venezolano (Consideraciones especiales sobre la transformación y el aumento en la Administrativización de la sociedad 1999-2009)”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello N° 60-61*, Universidad Católica Andrés Bello, Facultad de Derecho, Caracas, 2009, pp. 209 y ss. Asimismo, vid. Iturbe, Eglé, “La institucionalidad administrativa de la revolución bolivariana y las políticas públicas”, en *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2017, pp. 195 y ss.

³⁶ La regla racional, según vimos, es que cada competencia sectorial debe ser encomendada a un Ministerio. Pero esa regla se ha violado, por ejemplo, al distribuir la competencia en materia de transporte y educación en varios Ministerios.

³⁷ Véase el análisis en Alvarado Andrade, Jesús María, “Análisis sobre el acrecentamiento de la Administración Central del Estado venezolano (Consideraciones especiales sobre la transformación y el aumento en la Administrativización de la sociedad 1999-2009)”, *cit.*

³⁸ En efecto, la errática creación de Ministerios para atender sub-especies del mismo género de las competencias sectoriales –usualmente luego de procesos de escisión de Ministerios para su posterior fusión y vuelta a escisión– se ha trasladado a la organización interna de cada Ministerio. Este desorden es más grave si consideramos que el Decreto de organización no ha sido reformado de acuerdo con la evolución de la organización ministerial. De ello resulta que, por lo general, el Decreto de organización describe una organización ministerial distinta a la que existe en la práctica, lo cual se aparta de la intención de la Ley Orgánica de la Administración Pública. El Decreto de organización actual está publicado en la Gaceta Oficial N° 40.865 de 9 de marzo de 2016.

.- En *quinto* lugar, y como será analizado en la sección siguiente, la organización administrativa del Poder Ejecutivo Nacional ha presentado duplicaciones de estructuras, debido al intento de construir un Estado paralelo, conocido como Estado Comunal.

El resultado de todo lo anterior es la violación del principio de *eficiencia administrativa*, derivado de los estándares de buena administración, y cuyo propósito es que la organización del Poder Ejecutivo Nacional facilite el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Algo que difícilmente puede alcanzarse en el contexto actual de la organización administrativa en Venezuela³⁹.

5. *En especial, la duplicidad de órganos y entes de la Administración Pública Nacional a la sombra del Estado Comunal*

A partir de 2009, el Gobierno de Hugo Chávez –en el contexto del modelo socialista iniciado en 2003– decidió crear un conjunto de organizaciones políticas distintas a las definidas en la Constitución y las Leyes, basadas en el llamado “*poder popular*”, esto es, la participación ciudadana directa basada en la construcción del modelo socialista. A tal fin se crearon estructuras paralelas en el Poder Ejecutivo Nacional⁴⁰.

Para ello, los ministerios pasaron a denominarse “Ministerios del poder popular”, a los fines de destacar la conexión entre el Poder Ejecutivo y el poder popular orientado a la construcción del socialismo⁴¹. Asimismo, junto a la figura constitucional del Consejo de Ministros se creó una estructura paralela, conocida como el “Consejo Revolucionario de Gobierno”⁴².

³⁹ La buena administración, al realzar el servicio eficiente a los ciudadanos, promueve la eficiencia y simplificación en la organización administrativa. En el ámbito específico de la organización administrativa, nos remitimos a lo que antes hemos expuesto en Hernández G., José Ignacio, “Organización administrativa y buena Administración”, en *II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo. Organización Administrativa. Volumen II*, FUNEDA-Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas, 2014, pp. 69 y ss.

⁴⁰ De esa manera, el “poder popular” es el poder ejercido directamente por el pueblo sin organizaciones intermedias, ello, supuestamente basado en la soberanía popular. Sin embargo, ese poder popular únicamente fue reconocido para promover el modelo socialista, con lo cual, la sociedad civil solo fue reconocida en la medida en que ésta se organiza conforme a las formalidades impuestas por el Estado para atender el modelo socialista. La organización del “poder popular” permitió configurar un nuevo modelo de Estado, llamado “Estado Comunal”, y cuya base es, precisamente, el poder popular orientado a la construcción del socialismo, todo ello, según la Ley Orgánica del Poder Popular. Véase la obra colectiva coordinada por Allan R. Brewer-Carías, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011. Véase igualmente, entre otros, a Urosa Maggi, Daniela, “Alcance e implicaciones del poder popular en Venezuela” en *Anuario de Derecho Público N° 4-5*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2011, pp. 71 y ss., así como Nikken, Claudia, “Desafíos presentes frente al Estado comunal”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo N° 2*, Caracas, 2014, pp. 177 y ss.

⁴¹ Justificando ese cambio, *vid.* Rondón de Sansó, Hildegard, “Inclusión del poder popular en la esfera de los poderes públicos”, en *Anuario de Derecho Público N° 1*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 137 y ss.

⁴² El Consejo de Ministros está contemplado en el artículo 242 constitucional. Junto a esta figura, fue creado el “Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano” (*Gaceta Oficial* N° 39.267 de 18 de septiembre de 2009). La figura, en todo caso, fue suprimida después.

De igual manera, se crearon “Vice Presidencias Sectoriales” con el propósito de coordinar políticas sectoriales, siguiéndose la práctica conforme a la cual ciertos ministros eran designados también Vice Presidentes Sectoriales⁴³. Ninguna de esas figuras, se advierte, está recogida en la regulación constitucional de la organización ministerial⁴⁴.

La creación de estructuras paralelas estuvo también caracterizada por la creación de las llamadas *misiones*. Así, en 2004 se crearon organizaciones especiales, dependientes de la Presidencia de la República y separadas como tal de la organización ministerial, para la gestión específica de ciertos cometidos públicos, pero por procedimientos paralelos a los aplicados a la Administración Pública Nacional. Así, por ejemplo, para atender la salud pública, y junto a los órganos y entes de la Administración Pública, se crearon misiones especiales. En la práctica, esas misiones se crearon para gestionar programas sociales financiados con los ingresos petroleros luego del boom iniciado en 2004, pero por mecanismos paralelos a los previstos en la organización administrativa nacional⁴⁵.

6. *Recapitulación. La ineficiencia de la Administración Pública y el Estado fallido en Venezuela*

En el *Estado administrativo*, la eficiencia de la organización administrativa es condición necesaria –no suficiente– para la correcta gestión de los cometidos públicos. Por supuesto, mientras más amplios son estos cometidos, mayores exigencias de eficiencia se requerirán para la organización administrativa. Esto permite explicar por qué la ampliación de los cometidos públicos –como resultado del aumento de la intervención pública en el orden socioeconómico– eleva las exigencias sobre la Administración Pública y, por ende, incrementa la posibilidad de fallas en la capacidad estatal, todo lo cual se traduce en vicios administrativos, especialmente, relacionados con la corrupción⁴⁶.

El caso de Venezuela ilustra muy bien ese riesgo. Las políticas socialistas que comenzaron a implementarse en 2003, impulsadas por el boom petrolero, ampliaron los cometidos públicos y, por ende, ampliaron la organización administrativa, muy especialmente a nivel ministerial. Esto incrementó los niveles de exigencia sobre la Administración Pública, niveles que ésta no pudo atender, lo cual derivó progresivamente en áreas desatendidas por la Administración Pública, lo que afectó la gobernanza y los derechos de los ciudadanos que no pudieron acceder a los bienes y servicios que ha debido proveer la Administración.

⁴³ Tales figuras se reconocen en la Ley Orgánica de la Administración Pública. De acuerdo con su artículo 49, “las Vicepresidencias Sectoriales son órganos superiores del nivel central de la Administración Pública Nacional, encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular que determine el Presidente o Presidenta de la República, quien fijará además el número, denominación, organización, funcionamiento y competencias de éstas”.

⁴⁴ La creación de estas Vicepresidencias Sectoriales puede entenderse como una acción orientada a restaurar el principio de división sectorial de la organización ministerial, pero creando estructuras paralelas.

⁴⁵ Brewer-Carías, Allan R., *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano*, Tomo II, *La Administración Pública*, cit., pp. 789 y ss. Véase igualmente a Rachadell, Manuel, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015. De la conciliación al populismo autoritario*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2015, pp. 438 y ss.

⁴⁶ El deterioro de la capacidad estatal derivada de la ineficiencia de la Administración Pública, es factor determinante para el colapso del Estado. Véase a North, Douglass, *et al*, *Violence and social order. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, Nueva York, 2012, pp. 1 y ss.

El desordenado crecimiento de la organización ministerial fue incentivado por el marco constitucional vigente desde 1999, que como vimos, permitió al Presidente crear o suprimir Ministerios sin control parlamentario. Al suprimirse tal control, la creación y supresión de Ministerios dependió de la sola voluntad de la Administración Pública, todo lo cual facilitó el crecimiento desordenado de ministerios.

II. EL RESCATE DE LA GOBERNANZA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA: LA CREACIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO Y LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN MINISTERIAL

1. *Objetivo de la reforma administrativa en Venezuela: construir la capacidad de la Administración Pública para promover los estándares de buena administración*

La reforma de la Administración Pública es un tema de permanente actualidad, al punto que pudiéramos señalar que la Administración Pública se encuentra en un proceso de permanente reforma. En el caso de Venezuela –siguiendo tendencias comparadas– esta reforma ha estado orientada por dos grandes etapas históricas. Así, a partir de la década de los sesenta, la reforma de la Administración Pública se enfocó a permitir que la Administración Pública sirviese al modelo de estatista de desarrollo centrado en el Petro-Estado. Luego, en la década de los noventa, se implementaron políticas de reformas de signo distinto, orientadas a la reducción de la Administración Pública en el marco de la liberalización de la economía, promoviendo un modelo de desarrollo centrado en la economía de mercado⁴⁷.

Actualmente, la reforma de la Administración Pública no se plantea solo en términos **cuantitativos** sino **cualitativos**. Es decir, el interés de la reforma no se centra solo en el tamaño de la Administración Pública, sino también en la calidad de la actividad administrativa. Ello es importante pues las políticas de reducción del tamaño del Estado –mediante políticas de simplificación y liberalización– no conducen necesariamente al fortalecimiento de la capacidad estatal. Por el contrario, tal fortalecimiento solo puede lograrse por medio de políticas públicas progresivas, enfocadas en atender problemas concretos que impiden el correcto funcionamiento de la Administración Pública⁴⁸.

Por ello, la reforma administrativa en Venezuela no puede limitarse solo a aspectos cuantitativos, pues deben incorporarse también aspectos cualitativos. En otros términos, **la reforma administrativa debe orientarse a fortalecer la capacidad de la Administración Pública en el marco de los estándares de buena administración**⁴⁹.

Sin embargo, el caso de Venezuela permite comprender muy bien un problema clásico en la teoría general del desarrollo económico: ¿cómo construir Administraciones Públicas capaces sin un desarrollo adecuado, que en parte no puede ser promovido por la ineficiencia de las Administraciones Públicas? Una posible solución a ese problema es considerar la

⁴⁷ Sobre esta evolución, *vid. The contribution of the United Nations to the improvement of the Public Administration*, Naciones Unidas, Nueva York, 2009, pp. 3 y ss. Véase toda la información relevante en la página del Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas (UNPAN): <http://www.unpan.org/>.

⁴⁸ Esta es la propuesta de Andrews, Matt, *et al., Building State Capability*, *cit.* Véase igualmente a Fukuyama, Francis, *State Building*, Cornell University Press, 2014, pp. 1 y ss.

⁴⁹ Véase en general lo expuesto en Rivero Ortega, Ricardo, “Reforma del Estado en América latina: las instituciones administrativas como clave del desarrollo”, en *Derecho administrativo iberoamericano*. Tomo 1, Caracas, 2007, p. 619 y Rodríguez-Arana, Jaime, *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*, Sherwood, Caracas, 2005, pp. 157 y ss.

interacción existente entre el desarrollo económico y la capacidad de la Administración Pública: mientras más se promueva el desarrollo, más condiciones existirán para construir Administraciones Públicas capaces; y mientras más se fortalezca la Administración Pública, mejores condiciones existirán para promover el desarrollo.

Con lo cual, las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo económico deben implementarse, en un inicio, con la limitada capacidad existente, simplemente, pues no es posible esperar primero por construir Administraciones Públicas capaces⁵⁰. Con esta advertencia, queremos resaltar que los estándares de buena administración dependen de la capacidad estatal, y ésta solo puede construir progresivamente. No basta así con regular tales estándares mediante Leyes de procedimiento administrativo: es necesario además asegurar su efectiva implementación, lo que dependerá de la capacidad estatal disponible⁵¹.

La principal conclusión de lo anterior es que **la reforma administrativa no puede limitarse a incidir en el tamaño de la Administración, pues es necesario incidir también en la calidad de la Administración Pública. Con lo cual, esa reforma debe estar encaminada a fortalecer la capacidad estatal en el marco de los estándares de buena administración.** Tal objetivo, en todo caso, no puede ser alcanzado en el corto plazo, pues la capacidad estatal no puede fortalecerse a corto plazo. Por el contrario, ello requiere (i) fortalecer el recurso humano, lo que pasa por promover la profesionalización de los funcionarios en el marco de normas que garanticen el acceso, asenso y egreso de la función pública basado en criterios objetivos. Además, (ii) es necesario dotar a la Administración Pública de los recursos financieros y no financieros necesarios para cumplir con los cometidos públicos. Finalmente, (iii) todos estos recursos deben ordenarse a través de una adecuada organización administrativa que asegure que los funcionarios puedan gestionar esos recursos de manera eficiente y transparente, conforme a los estándares de buena administración.

Con lo cual, construir Administraciones Públicas capaces en el marco de los estándares de buena administración no es una tarea que pueda alcanzarse a corto plazo. Empero, a corto plazo es necesario implementar las políticas públicas que permitan atender en Venezuela la emergencia humanitaria compleja. De lo anterior resulta que es necesario instrumentar un proceso de reforma administrativa orientado a dos objetivos: (i) en el corto plazo, **implementar reformas mínimas con la limitada capacidad estatal disponible**, que permitan instrumentar políticas públicas para atender la emergencia compleja. Luego, (ii) a mediano plazo, **es necesario fortalecer la capacidad de la Administración Pública conforme a los estándares de la buena administración.**

⁵⁰ Para esta visión, por ejemplo, *vid.* Yuen, Ang, *How China escaped the poverty trap*, Cornell University Press, 2016, pp. 26 y ss. Ello permite comprender por qué, según ciertos estudios, las políticas de crecimiento económico a corto plazo no están relacionadas con reformas administrativas: esas reformas, en casos de fallos en la capacidad estatal, no pueden alcanzarse a corto plazo. *Vid.* Hausmann, Ricardo, *et al.*, “Growth accelerations”, John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2005.

⁵¹ Existe una posición conforme a la cual la buena gobernanza o las buenas instituciones –conceptos afines a los estándares de buena administración– son condiciones indispensables para el desarrollo económico. Pero esa posición no resuelve la paradoja mencionada: ¿cómo promover el desarrollo si no hay buenas instituciones, y cómo promover buenas instituciones si no hay desarrollo? Véase esta posición en Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown Business, New York, 2012, pp. 70 y ss. Es por ello que no basta con decretar los estándares de buena administración mediante Leyes y Decretos: es preciso asegurar su efectiva implementación, lo que dependerá de la capacidad estatal.

Tomando en cuenta estas conclusiones, en las siguientes secciones desarrollaremos las reformas indispensables en Venezuela para asegurar que la Administración Pública Nacional Central pueda atender la emergencia compleja. Tales reformas son la creación del “centro de gobierno”, la simplificación de la organización ministerial y la adopción de estándares de buena administración especialmente a través de acuerdo público-privados⁵².

2. *La creación del “centro de gobierno” y el principio de eficiencia en la organización administrativa*

La relevancia de la Administración Pública en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas ha llevado a proponer la creación de lo que se conoce como **centro de gobierno**. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el centro de gobierno es la “institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno”, cuyos propósitos son: (i) asegurar la consistencia de las políticas públicas adoptadas por el Gobierno; (ii) mejorar su desempeño; (iii) proporcionar una narrativa coherente y (iv) conducir la dirección política⁵³. En pocas palabras, el centro de gobierno asume como función la **gestión estratégica** del Gobierno, procurando la coordinación de las políticas públicas adoptadas por los Ministerios e incluso, la solución de controversias que puedan presentarse en la implementación de esas políticas⁵⁴.

El centro de gobierno no asume la implementación de políticas públicas, con lo cual, no gestiona actividades directamente con los ciudadanos. Su función, por el contrario, es promover la coherencia de las políticas públicas diseñadas e implementadas por los órganos y entes de la Administración Pública desde una visión transversal, todo ello, con el propósito de velar por el principio de eficacia. De allí que el funcionamiento del centro de gobierno requiere del plan de gobierno que trace objetivos específicos que deben ser alcanzados⁵⁵.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD)⁵⁶, igualmente, ha destacado el rol del centro de gobierno en la coordinación de políticas públicas, tomando en cuenta la diversidad y complejidad de tareas asignadas a los órganos y entes del Poder Ejecutivo⁵⁷. En tal sentido, el centro de gobierno cumple un rol importante en

⁵² Como se observa, estas propuestas de reformas se orientan a objetivos de corto plazo, y dejan a salvo las reformas estructurales de mediano plazo para asegurar la efectiva implementación de los estándares de buena administración.

⁵³ Alessandro, Martín, *et al*, *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2013, pp. 3 y ss.

⁵⁴ Para el caso de Colombia, *vid.*: OECD, *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD, París, 2013, pp. 91 y ss.

⁵⁵ El plan de gobierno alude a la enumeración de los objetivos estratégicos específicos que debe ser atendidos. Tal plan resulta de la adecuación del programa de gobierno –generalmente resultado de las propuestas presentadas durante elecciones– y por ende, requiere la implementación técnica de propuestas políticas. De allí que el rol principal del plan de gobierno sea adelantar esa implementación técnica conforme al principio de objetividad. En tal sentido, se ha señalado la importancia de contar con “un plan de gobierno con un pequeño número de prioridades, y protocolos para guiar a los ministerios en la definición concreta de estos objetivos”. *Cfr.*: *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, cit.

⁵⁶ “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, *SIG-MA Papers*, Nº 35, OECD, París, 2004.

asegurar la *gobernanza administrativa*, en tanto su propósito es fortalecer la capacidad del Poder Ejecutivo para la eficiente implementación de políticas públicas⁵⁸.

No existe una organización fija del centro de gobierno. Por el contrario, su organización debe depender de cada circunstancia en concreto, siempre en resguardo del principio de simplificación. Así, las funciones del centro de gobierno pueden encomendarse a algún órgano del Poder Ejecutivo, por ejemplo, a través del Consejo de Ministros⁵⁹. De manera especial pueden crearse estructuras para cumplir algunos de esos fines, como fue el caso –por ejemplo– de la Oficina de Cumplimiento (*Prime Minister's Delivery Unit*) creada en el Reino Unido como oficina de asesoría del Gobierno en materia de efectividad de las políticas públicas⁶⁰, una experiencia replicada en Chile⁶¹.

En el caso de Venezuela, la creación del centro de gobierno está justificada en los principios de eficiencia, coordinación y control de gestión ampliamente desarrollados en la Ley Orgánica de la Administración Pública⁶², los cuales desarrollan el concepto constitucional de la Administración Pública vicarial al cual ya hicimos mención. De hecho, en la desordenada organización ministerial existente, se han ensayado algunas organizaciones para cumplir con la función básica de tal centro⁶³. Sin embargo, más allá de este aspecto organizacional, lo que resulta fundamental es precisar cuál es la importancia del centro de gobierno en la Administración Pública venezolana actual.

Tal y como hemos visto, el crecimiento de la Administración Pública en Venezuela no se ha reflejado en la mejora de los indicadores de gestión. Todo lo contrario, no solo la capacidad estatal de Venezuela ha declinado, sino que además, la evaluación de la gobernanza se ha visto igualmente afectada. Este deterioro de la calidad de la Administración Pública en Venezuela coincide, además, con una grave crisis económica y social, que ha desencadenado en la emergencia compleja especialmente en el ámbito de la alimentación y la salud. La incapacidad del Estado para cumplir sus cometidos a través de la Administración Pública es, por ello, un factor que agrava las consecuencias de esa emergencia compleja.

⁵⁷ La coordinación, de acuerdo con el documento citado en la nota anterior, abarca la preparación de las sesiones del Gobierno; el cumplimiento de extremos legales; planes de gobierno y su relación con el presupuesto; comunicaciones; control de gestión del Gobierno; relaciones con los órganos del Poder Público y definición de prioridades.

⁵⁸ OECD, “Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government”, Trigésima Tercera reunión de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno, 8-10 de octubre de 2014, Viena, Austria.

⁵⁹ En Perú, por ejemplo, las funciones del Centro de Gobierno las ejerce la Presidencia del Consejo de Ministros. Cfr.: *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD, Paris, 2016. Vid.: <https://www.gob.pe/pcm>

⁶⁰ Richards, David y Smith, Martin, “Central control and policy implementation in the UK: A case study of the Prime Minister’s Delivery Unit”, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8:4, 2016, pp. 325-345.

⁶¹ Dumas, Víctor, Lafuente, Mariano y Parrado, Salvador, *La experiencia del Ministerio de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2013.

⁶² Artículos 10, 18, 20 y 23, Ley Orgánica de la Administración Pública.

⁶³ El “Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno” tiene entre sus competencias el control de gestión de las políticas del Gobierno, como sucede también con el Ministerio de planificación. Además, cada Ministerio debe contar con una oficina de seguimiento y evaluación, como vimos.

Con lo cual, la creación del centro de gobierno no solo encuentra justificación en los principios señalados de la Ley Orgánica de la Administración Pública basados en el concepto vicarial de Administración Pública. Además, tal centro debe cumplir un rol fundamental en la coordinación de políticas públicas asociadas a la atención de la emergencia compleja, así como en la medición de la calidad de tales políticas públicas.

Para cumplir con los fines del centro de gobierno, en nuestra opinión, no es preciso crear una organización especializada, en tanto esas funciones coinciden con el rol constitucional de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República. De esa manera, **la Vicepresidencia Ejecutiva de la República puede servir para asumir las funciones del centro de gobierno en Venezuela**, especialmente en el marco de las políticas públicas orientadas a atender la emergencia humanitaria compleja. De esa manera, y sin perjuicio de las estructuras existentes en la actual organización ministerial, es recomendable concentrar las funciones del centro de gobierno en la Vicepresidencia pues (i) su organización es externa a la organización ministerial, lo que facilita la coordinación de todos los ministerios y (ii) las funciones del centro de gobierno coinciden con las funciones constitucionales y legales de la Vicepresidencia⁶⁴. Así, dentro de las funciones que la Vicepresidencia de la República debe cumplir en su rol de centro de gobierno, destacamos las siguientes:

- En *primer* lugar, la Vicepresidencia debe cumplir un rol fundamental en el diseño e implementación del plan de gobierno, muy en especial, en cuanto a la emergencia humanitaria compleja. Deberá tratarse de un plan específico y concreto, con metas claramente señaladas y autoridades responsables.

- En *segundo* lugar, la Vicepresidencia deberá brindar apoyo técnico para la coordinación de políticas públicas enmarcadas en el mencionado plan. Especialmente, y para realzar el principio de objetividad, la Vicepresidencia de la República deberá promover que tales políticas públicas se basen en evidencias valoradas a través del análisis costo-beneficio⁶⁵.

⁶⁴ Como vimos, la Vicepresidencia auxilia a la Presidencia en el control del Poder Ejecutivo Nacional. La revisión de sus competencias, en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, permite comprender cómo algunas de esas competencias coinciden con las funciones del centro de gobierno. Así, entre otras, la Vicepresidencia es competente para coordinar la Administración Pública; coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional y efectuar el seguimiento a la discusión parlamentaria de los proyectos de ley; dirigir y coordinar el proceso de evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas por el Ejecutivo Nacional, así como efectuar el seguimiento a las decisiones del Consejo de Ministros e informar periódicamente a la Presidencia sobre el estado general de su ejecución y resultados. En la práctica, estas funciones se han perdido pues la Vicepresidencia ha adoptado una función preponderante política y no técnica.

⁶⁵ El proceso de toma de decisiones por parte de la Administración Pública, para cumplir con los estándares de buena administración, debe basarse en la valoración de evidencias de acuerdo con el análisis costo-beneficio. Esto quiere decir que, sin perjuicio del ejercicio de potestades discrecionales expresamente atribuidas por Ley, la actividad administrativa debe tomar en cuenta el análisis de la evidencia de manera objetiva, ponderando los beneficios de la decisión planteada con sus costos. Ello permitirá implementar mecanismos de control posterior que evalúen la calidad de la actividad administrativa, entre otros parámetros, con base en este análisis costo-beneficio. Véase al respecto a Sunstein, Cass, *The costo-benefit Revolution*, The MIT Press, Cambridge, 2018, pp. 207 y ss.

.- En *tercer* lugar, la Vicepresidencia deberá implementar mecanismos de *control de gestión*, que evalúen el cumplimiento del plan de gobierno. De manera especial, deberán implementarse mecanismos que permitan monitorear la evolución de la capacidad estatal y de gobernanza, como factores determinantes para el cumplimiento efectivo de las funciones asignadas a la Administración Pública⁶⁶.

Para cumplir con esas funciones, la Vicepresidencia deberá contar con una organización adecuada y personal debidamente calificado. Especialmente, deberá promover el uso de las tecnologías de la información y del conocimiento (TICs), vista la estrecha conexión existente entre el Gobierno electrónico y la promoción de la eficiencia⁶⁷.

.- Finalmente, y en *cuarto* lugar, las funciones de la Vicepresidencia como centro de gobierno deberán promover la participación ciudadana abierta y transparente, en el marco del principio de rendición de cuentas.

3. *La reforma ministerial para rescatar la gobernanza administrativa en Venezuela: la transición de la organización administrativa en Venezuela*

La creación del centro de gobierno en la Vicepresidencia Ejecutiva de la República de poco servirá si no se promueve la reforma de la organización ministerial a los fines de promover su simplificación, mediante la fusión de ministerios que atiendan competencias sectoriales similares. Sin embargo, es importante efectuar algunas advertencias sobre este proceso de simplificación.

.- La *primera* advertencia es que la simplificación del número de ministerios no fortalece la capacidad estatal. En efecto, la capacidad estatal depende del personal, medios y recursos con los que cuenta la Administración Pública para el cumplimiento de sus funciones, bajo los parámetros derivados del artículo 141 constitucional. Aun cuando una desordenada organización ministerial entorpece el cumplimiento de esas funciones, la sola fusión de ministerios no conduce al resultado contrario. Así, la construcción de la capacidad estatal –a través del fortalecimiento de la Administración Pública– es un proceso largo y complejo⁶⁸. De ello resulta que la simplificación de la organización ministerial es condición necesaria –pero no suficiente– para fortalecer tal capacidad.

.- La *segunda* advertencia, es que este proceso de simplificación no será, en Venezuela, tarea sencilla. Reducir el número actual de Ministerios –treinta y tres (33)– a un número considerado razonable, no es una tarea que pueda lograrse en el corto plazo. De hecho, un indebido proceso de reducción ministerial puede debilitar –más todavía– la capacidad estatal.

⁶⁶ El control de gestión está debidamente desarrollado en diversas Leyes, como por ejemplo, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal. La ausencia de capacidad estatal ha impedido la efectiva aplicación de estas Leyes.

⁶⁷ La Administración electrónica, al reducir los costos de la actividad administrativa y en especial, de la interacción con los ciudadanos, es un apropiado instrumento para apuntalar la eficiencia administrativa. *Vid.*: Martínez Gutiérrez, Rubén, *Administración pública electrónica*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 31 y ss. En Venezuela, *vid.* Belandria García, José, “Organización administrativa para la ordenación de la Administración Pública telemática”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 7. Volumen II, Caracas, 2016, pp. 457 y ss. El Banco Interamericano de Desarrollo ha prestado especial importancia a los medios electrónicos como mecanismos para afianzar la eficiencia en el servicio a los ciudadanos. *Cfr.*: Fariás, Pedro, *et al*, *Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2016.

⁶⁸ *Cfr.*: Andrews, Matt, Matt et al, *Building State Capability*, *cit.*

Es por ello que hablamos de un *proceso de transición*, para describir cómo la reforma de la organización ministerial será resultado de un proceso gradual.

- La *tercera* advertencia está relacionada con la complejidad del proceso de reducción ministerial, en tanto éste debe estar acompañado de la simplificación de la Administración Pública Descentralizada, especialmente, mediante la reducción de las empresas públicas creadas con ocasión al modelo socialista.

Estas advertencias permiten comprender que el fortalecimiento de la gobernanza de la Administración Pública a través de la simplificación de la organización ministerial no es un objetivo de inmediato cumplimiento. Pese a ello, la emergencia compleja en Venezuela exige respuestas inmediatas de la Administración Pública. De allí, nuevamente, la pertinencia de enfocar este proceso de simplificación a través de una transición, en la cual puedan implementarse reformas paulatinas que permitan incrementar progresivamente la capacidad de la Administración Pública para atender la emergencia compleja. Tales reformas paulatinas, por ello, deben permitir articular respuestas inmediatas con la limitada capacidad de la Administración Pública.

Tomando ello en cuenta, proponemos un proceso de reforma de la organización ministerial que en el corto plazo, se divide en tres líneas de acciones concurrentes.

- La *primera* línea de acción consiste en la *simplificación de ministerios a nivel horizontal*, o sea, afectando solo el número de Ministerio. Esto permitirá a cada Despacho Ministerial diseñar e implementar políticas de *simplificación vertical*, esto es, simplificar la organización interna del ministerio. Logrado estos objetivos, podrá avanzarse en nuevos procesos de simplificación de la organización ministerial, una vez que la gobernanza haya sido debidamente rescatada. Como se observa, el proceso de reducción se define como gradual, pues junto a la reducción de la organización, es preciso además implementar conjuntamente las medidas orientadas a fortalecer la capacidad de la Administración Pública.

- La *segunda* línea de acción es organizar a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República para que cumpla su rol de centro de gobierno, muy especialmente, en esta primera etapa de fortalecimiento de gobernanza administrativa.

- Finalmente, la *tercera* línea de acción consiste en crear un órgano concentrado de toma de decisiones relacionadas con la emergencia humanitaria. En efecto, como el proceso de reducción ministerial será gradual, no será posible contar a corto plazo con una organización ministerial adecuada. Luego, como solución paliativa, se propone crear un órgano que concentre las competencias ministeriales relacionadas con la atención de la emergencia humanitaria⁶⁹. Una opción para lograr ello es crear un *gabinete sectorial* que integre a un número reducido de ministerios responsables de adoptar todas las decisiones relacionadas con la emergencia humanitaria⁷⁰, bajo la rectoría de la Vicepresidencia Ejecutiva en funciones de centro de gobierno⁷¹.

⁶⁹ Esto abarca competencias en temas tales y como importaciones, registros sanitarios, controles sobre la producción de alimentos y medicamentos, servicios de salud y seguridad, entre otros.

⁷⁰ El gabinete sectorial, según la Ley Orgánica de la Administración Pública, es el órgano que reúne a ministerios en áreas sectoriales afines.

⁷¹ Para ello, los Ministros que no participen en ese gabinete pero que sean titulares de competencias relacionadas con las políticas de atención de la emergencia compleja, delegarán esas competencias a los Ministros que sí participen en el gabinete.

Áreas sectoriales	Ministerios
I. Apoyo a la Presidencia	1. Comunicación e Información 2. Planificación 3. Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno
II. Economía y finanzas	4. Economía y Finanzas 5. Industrias y Producción Nacional 6. Comercio Exterior e Inversión Internacional 7. Agricultura Productiva y Tierras 8. Agricultura Urbana 9. Pesca y Acuicultura 10. Alimentación 11. Turismo 12. Comercio Nacional
III. Energía y petróleo	13. Petróleo 14. Desarrollo Minero Ecológico 15. Energía Eléctrica
IV. Infraestructura	16. Hábitat y Vivienda 17. Obras Públicas 18. Transporte
V. Social	19. Salud 20. Pueblos Indígenas 21. Mujer y la Igualdad de Género 22. Comunas y los Movimientos Sociales 23. Proceso Social de Trabajo 24. Educación 25. Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología 26. Juventud y el Deporte; 27. Cultura 28. Atención de las Aguas 29. Ecosocialismo
VI. Relaciones exteriores	30. Relaciones exteriores
VII. Relaciones interiores	31. Relaciones Interiores, Justicia y Paz 32. Servicio Penitenciario
VIII. Defensa	33. Defensa

Cuadro N° 3
Listado de ministerios actuales por áreas sectoriales

Este cuadro refleja bien la irracionalidad de la organización ministerial actual: mientras hay casos en los cuales hay un solo ministerio por sector –defensa– en otros casos hay múltiples ministerios por sector. En tal sentido, un primer paso para reducir esa organización –condición necesaria, pero insuficiente, para cumplir con el propósito último de fortalecer la capacidad estatal en el marco de los estándares de buena administración– es fusionar ministerios cuyas competencias corresponden claramente a sub-sectores que deberían ser integrados. A continuación, presentamos diversos modelos de reducción gradual de ministerios conforme a estas premisas:

Reducción a dieciséis (16) ministerios	Reducción a veintidós (22) ministerios
1. Despacho de la Presidencia (abarca la competencia sectorial relacionada con comunicación e información, en coordinación con la Vicepresidencia Ejecutiva).	1. Despacho de la Presidencia 2. Comunicación e información 3. Planificación
2. Planificación	
3. Finanzas Públicas	4. Finanzas Públicas
4. Industria y Comercio (abarca las competencias correspondientes a las áreas de industria y comercio, incluyendo turismo)	5. Industria 6. Comercio 7. Alimentación 8. Agricultura, pesca y acuicultura
5. Alimentación (comprende las competencias sectoriales correspondientes a agricultura, pesca, acuicultura y alimentación).	
6. Energía, Minas y Petróleo (abarca esas tres competencias)	9. Energía 10. Minas y Petróleo
7. Infraestructuras (abarca competencias en hábitat y vivienda, obras públicas y transporte)	11. Obras Públicas, vivienda y hábitat 12. Transporte y Comunicaciones
8. Asuntos sociales (comprende las áreas de pueblos indígenas, mujer; la igualdad de géneros y movimientos sociales; juventud y el deporte, así como cultura).	13. Asuntos sociales 14. Salud 15. Educación 16. Ciencia y tecnología 17. Trabajo 18. Ambiente
9. Salud	
10. Educación, ciencia y tecnología (comprende competencias en materia de educación, así como educación universitaria, ciencia y tecnología)	
11. Trabajo	
12. Ambiente y recursos naturales (comprende áreas correspondientes al ambiente y atención de las aguas)	
13. Relaciones exteriores	19. Relaciones exteriores
14. Relaciones Interiores (que integra al área de servicio penitenciario).	20. Relaciones Interiores 21. Justicia
15. Justicia	
16. Defensa	22. Defensa

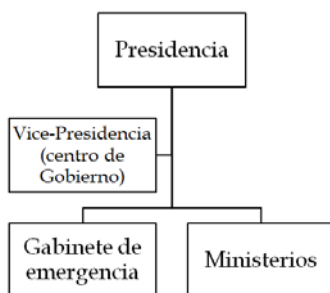
Cuadro N° 4

Propuesta de reducción gradual de ministerios

El proceso de fusión –que podrá ser mayor o menor de acuerdo con las condiciones políticas imperantes– afectaría en un primer momento solo el número de ministerios, no así su organización vertical, la cual será progresivamente reducida. Esto permitiría iniciar la reforma en un plano horizontal –número de ministerios– para luego pasar al plano vertical organización interna de cada ministerio⁷².

Junto a esta reducción, como vimos, el gabinete sectorial permitiría concentrar competencias en un número reducido de ministerios, bajo la rectoría de la Vice-Presidencia Ejecutiva, de forma tal que las decisiones que escapan de esa emergencia serían atendidas por el Consejo de Ministros:

⁷² Por ejemplo, para la fusión de los ministerios del área de industria y comercio, en la propuesta de reducción a dieciséis (16) ministerios, los ministros de Comercio Exterior e Inversión Internacional, así como de Comercio Nacional, serían designados Vice-Ministros del nuevo Ministerio de Industria y Comercio, preservando cada uno de ellos su estructura ministerial, que pasaría a ser, en cada caso, estructuras del vice-ministerio correspondiente. Ese cambio nominal permitiría la fusión interna de la organización ministerial de manera gradual.



Cuadro N° 5
Organización administrativa para la emergencia compleja

Nótese que el gabinete sectorial no se presenta como un órgano paralelo, sino como un órgano que concentra competencias ministeriales para simplificar la toma de decisiones, y que por ende, no incide en el número de ministerios. Ello permitirá que el proceso de simplificación de la organización ministerial no impida, a corto plazo, adoptar medidas relacionadas con la emergencia compleja con un grado mayor de gobernanza, al no tener que depender de la compleja organización ministerial en proceso de reducción.

4. *La implementación de los estándares de la buena administración y la promoción de acuerdos público-privados*

La organización del centro de gobierno junto con la simplificación de la organización ministerial y la creación del gabinete sectorial para la emergencia compleja, facilitará el diseño e implementación de políticas públicas en el marco de los estándares de la buena administración. De manera especial, los principios de simplificación y de transparencia permitirán adoptar tales políticas públicas por medio de trámites simplificados y transparentes que faciliten la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En casos como el venezolano, en el cual la Administración Pública tiene una limitada capacidad estatal, surgen *áreas informales de gobernanza*, esto es, áreas en las cuales la Administración Pública no interviene de manera formal, pero en las cuales la sociedad se ha organizado para satisfacer necesidades colectivas⁷³. En ciertos casos la sociedad civil actúa de manera independiente –como sucede con los mercados negros– pero en otros casos, actúa conjuntamente con los funcionarios, lo que suele estar asociado con prácticas de corrupción. En términos generales, los mecanismos sociales por medio de los cuales estos mecanismos informales de gobernanza se implementan se denominan *acuerdos sociales*. Frente a las reglas formales, que son generales y abstractas, los acuerdos suelen ser específicos y además, suelen basarse en relaciones subjetivas⁷⁴.

Ahora bien, la supresión de estos mecanismos de gobernanza informal no es una solución de cara al problema de fondo, a saber, fortalecer la gobernanza formal de la Administración Pública. Por el contrario, la supresión de esos mecanismos podrá afectar la satisfacción de necesidades colectivas, lo que podría perturbar la debilitada gobernabilidad.

⁷³ Risse, Thomas, “Governance in Areas of Limited Statehood”, *cit.*

⁷⁴ Pritchett, Lant, *et al*, *Deals and Development*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 24 y ss.

Por ello, el reto consiste en procurar la reducción progresiva de estos acuerdos a la par que se incrementa la capacidad de la Administración Pública para atender las áreas que habían quedado desatendidas⁷⁵.

Pero como sea que, según vimos, el fortalecimiento de la capacidad estatal no es tarea sencilla, pudiesen implementarse *acuerdos público-privados* orientados a permitir a la iniciativa privada atender las áreas que la Administración Pública no puede atender, lo que facilitaría que los acuerdos informales pasasen a ser acuerdos formales. Estos acuerdos con el sector privado responderían a mecanismos no-estatales de gobernanza, pero implementados de manera formal, y por ende, en condiciones adecuadas de transparencia⁷⁶.

El enfoque tradicional de los acuerdos de transferencia de servicios del sector público al sector privado como mecanismos de privatización debe ceder a favor de un enfoque más amplio, que considere el rol que los acuerdos público-privados deben cumplir en la promoción de la gobernanza administrativa⁷⁷. En efecto, estos acuerdos no pueden valorarse como un instrumento de privatización, pues ellos pretenden suplir áreas que la Administración Pública ha dejado de atender y que por ende, fueron privatizados de hecho. Por el contrario, estos acuerdos fortalecen los mecanismos formales de gobernanza como paso previo al fortalecimiento de la capacidad estatal, especialmente, en área de la emergencia compleja.

⁷⁵ Piénsese en el programa social que, debido a fallas en la capacidad estatal, es gestionado –al menos parcialmente– por medio de acuerdos informales. La supresión de esos acuerdos sin que exista la capacidad administrativa suficiente como para proveer tales programas, podría poner el riesgo el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios ofrecidos. En el caso de Venezuela, ello podría agravar las consecuencias de la emergencia compleja.

⁷⁶ La gobernanza no-estatal es aquella gestionada por el sector privado. Mientras los acuerdos sociales son mecanismos informales de gobernanza no-estatal (y por ello, opacos e inestables), los acuerdos público-privado son mecanismos formales de gobernanza no-estatal (y por ende, transparentes y estables).

⁷⁷ Como vimos, el enfoque de la reforma administrativa basado en la liberalización y la privatización, se basa más en un criterio cuantitativo –reducir el tamaño de la Administración Pública– y no cuantitativo. El propósito, por el contrario, es promover mecanismos de colaboración público-privados cuya función sea incrementar la gobernanza administrativa, ante la debilitada capacidad estatal. *Cfr.*: Vincent-Jones, Peter, *The new public contracting: regulation, responsiveness, relationally*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 14 y ss.