



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

Mesa Administración Pública Nacional

Integrantes

- Eglé Iturbe de Blanco (CEPyG-UCAB), Coordinadora
- Celia Herrera (Comité de Infraestructura del Plan País)
- José María De Viana (Comité de Infraestructura del Plan País y Vicepresidente de Desarrollo de la UNIMET)
- Rodrigo Agudo
- José Rafael Belandria.
- Juan Francisco Mejía
- Manuel Guevara.
- Julio Castro
- Gustavo Pérez Ortega



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

Mesa Administración Pública Nacional

Mayo 2019

RESUMEN EJECUTIVO

La administración pública nacional (APN) ha mostrado un acelerado crecimiento en los últimos veinte años. Ha pasado de 16 ministerios que recibió Hugo Chávez en 1999 a 35 para abril del presente año. Los órganos y empresas públicas se han decuplicado y el empleo público se ha cuadruplicado. Las políticas públicas se han deteriorado al dejar de ser oportunas y de calidad. Se ha utilizado la creación de organismos para resolver los problemas en lugar de adoptar políticas para resolverlos. Se ha perdido la visión integral de las políticas públicas y se ha favorecido la inestabilidad institucional tanto por la creación, fusión o eliminación de ministerios y otras figuras administrativas, como por la alta rotación ministerial que no permite el sostenimiento de políticas públicas en el tiempo.

En paralelo a lo anterior, se ha venido dando una excesiva concentración del poder al alto nivel del gobierno a través de la figura de los vicepresidentes, lo cual deterioró la capacidad de los ministros de generar políticas públicas en sus sectores, acompañado de un debilitamiento de la calidad profesional en ministerios claves, la cual ha sido sustituida por la incorporación de miembros de las FANB en distintos niveles de las estructuras de la APN, (perdiendo) su carácter civil con el consecuente impacto en el desarrollo económico y social, y en la calidad de vida de los ciudadanos.

La agricultura, la alimentación, la industria, el comercio, el transporte, la minería, la electricidad y el petróleo, en pocas palabras la economía, ha sido gerenciada de esta manera durante buena parte de los últimos 20 años, con los resultados negativos que se reflejan en la caída dramática del Producto Interno Bruto, la corrupción y el despilfarro de los enormes ingresos petroleros recibidos en ambos decenios.

De la estructura sobredimensionada e ineficiente de la APN se partirá para formar el gobierno de transición que debe asumir la responsabilidad de construir “el puente” entre la autocracia y la nueva democracia. El gobierno de transición debe concentrarse en el desarrollo de las actividades prioritarias que sienten las bases para un efectivo gobierno democrático y resuelva las demandas más apremiantes de la sociedad: la salud y la alimentación, a la vez que prepare el nuevo diseño institucional para el primer gobierno de la nueva era democrática.

El equipo de trabajo del área de la APN ha propuesto abordar la etapa de transición adoptando prioridades concretas sobre áreas y sectores fundamentales como la economía, el sistema agroalimentario, la salud, la necesaria reducción del número de funcionarios de alto nivel, de las estructuras duplicadas y las creadas con fines políticos orientadas a la consolidación del socialismo, la urgente capacitación de los funcionarios públicos y la atenuación de las graves fallas de los servicios básicos (agua, electricidad, transporte y gas doméstico). Adicionalmente a estas



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

prioridades, el equipo llama la atención acerca de la prioridad de restablecer los equilibrios macroeconómicos para poder abatir la hiperinflación, atender el sector de hidrocarburos en forma integral para recobrar la principal fuente de divisas del país, proponer medidas concretas para estimular el retorno de los profesionales y técnicos que han emigrados y que son necesarios para la reconstrucción del país, en especial en el área de la salud, la educación y el petróleo.

Las claves para el éxito del gobierno de transición, en lo que atañe a la APN, están no solo en el establecimiento de prioridades mencionadas, sino también, en adoptar un escenario de los varios posibles que conduzcan el proceso con gradualidad y firmeza, que permita recuperar la visión integral de las políticas públicas y lograr un acuerdo nacional que garantice la contribución de los distintos sectores al éxito de la transición, mediante compromisos concretos del gobierno, los productores, los trabajadores, la sociedad civil y la dirigencia política.

Se sugiere que el gobierno de transición actúe en tres planos paralelos y simultáneos. El primero y más urgente, resolver la crisis de salud y alimentación de los venezolanos, el segundo, adoptar un escenario con apoyo nacional y con viabilidad política y técnica de los que se sugieren, y sentar las bases para el nuevo gobierno democrático mediante la creación de un equipo dedicado al diseño de ésta.

En cualquiera de los escenarios que se adopte se debe tener en consideración las limitaciones y oportunidades que el contexto nacional, internacional e institucional, ofrecen para su éxito y garantizar que se seleccionará un “Equipo de Gobierno” de calidad y compromiso con las difíciles tareas que tendrán en sus manos. En todo este proceso debe tenerse muy presente el costo social del mismo y adoptar las medidas que favorezcan las clases más vulnerables para evitar que el peso del ajuste recaiga sobre ellos.

La administración pública no es autónoma depende de las necesidades y prioridades que se adopte en los sectores para darles el apoyo institucional e instrumental que cada uno de ellos necesita.



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES. RESULTADOS DE LA MESA

CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La administración pública nacional (APN), es más que ministerios y burocracia. Aporta los elementos esenciales a la gobernabilidad, definida ésta como un proceso entre las necesidades de la sociedad y la capacidad del gobierno de responder a ella. (CAMPS.1994).

Es también la responsable de apoyar e inducir la interacción entre la democracia y la creación de capacidad estatal (TILLY: 2007). Para que la APN sea capaz de crear capacidad estatal y aportar elementos sustantivos a la solución de los problemas de la sociedad, debe tomar en consideración elementos que son fundamentales en cualquier período de gobierno democrático, pero más aún en un período de transición, porque GOBERNAR NO SE IMPROVISA. El efecto de sus actuaciones tiene un importante costo social, económico y político, que recae sobre todos los ciudadanos.

Venezuela es un país altamente presidencialista, donde el presidente de la República es a su vez jefe del Estado y del Poder Ejecutivo, en cuya condición dirige la acción de gobierno y es también Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional. Por esta condición constitucional (ART 226 Y 236.5) el “Estilo Gerencial del presidente de la República”, define el estilo de su gobierno, el equipo que lo acompaña debe adecuarse a las formalidades de su estilo de trabajo.

Las acciones del poder ejecutivo se expresan a través de decisiones de políticas públicas, las cuáles deben ser oportunas y de calidad para garantizar un buen gobierno democrático; de manera que su eficiencia y efectividad determinan la calidad de vida de los ciudadanos porque la APN está presente en todas las actividades de la vida cotidiana.

En los últimos 20 años la APN ha venido experimentando un crecimiento desmesurado, el cual se inició lentamente al principio, partiendo de los 16 ministerios que recibió HRCHF en 1999 hasta llegar a 27 en el 2007 y a 35 en el primer trimestre del 2019. No solo se crearon nuevos ministerios, se introdujeron nuevas figuras intermedias entre los ministros y el Presidente (siete vicepresidentes sectoriales), autoridades únicas de áreas, protectores de los Estados cuando el gobernador electo era de la oposición, nueve Consejos presidenciales del Poder Popular, más de 40 comisiones presidenciales y estados mayores, y casi 50 misiones y grandes misiones. Paralelo al crecimiento de los ministerios se dio el crecimiento de los órganos y entes de carácter público, principalmente a través de la política de expropiaciones de la actividad privada, iniciada a mediados de la década pasada, la cual ha venido desmantelando la industria nacional, la agricultura la agroindustria y los servicios petroleros. Además, con la política de control de precios se ha venido reduciendo sustancialmente la actividad comercial lícita.

El número de empresas adscritas a los ministerios pasó de 92 en 1999 a 962 en el primer trimestre de este año y en el caso de los órganos sin fines empresariales su número se ha elevado a 792 por la creación de muchos organismos de control, fundaciones y misiones con fines políticos y sociales, así como de establecimientos universitarios a lo largo y ancho del territorio nacional. El



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

empleo público a nivel nacional es una cifra difícil de precisar por la falta de información que existe, no obstante, puede estimarse conservadoramente en unos tres millones de personas, entre los ministerios y sus organismos adscritos.

A la par que se producía un crecimiento acelerado de la APN, se fue dando un debilitamiento progresivo de la calidad y cantidad de las políticas públicas. Se pasó de una visión integral de las políticas sectoriales a una visión fraccionada de las mismas, producto de la inestabilidad institucional de varios ministerios, casos como el sector agroalimentario, la industria, el comercio y el transporte son ejemplo de lo mencionado. La política adoptada por la revolución ha sido la creación de ministerios y organismos para solventar los problemas, en lugar de generar políticas para atender a los mismos. Al lado de la inestabilidad institucional se dio también una enorme inestabilidad en los cargos de alto nivel produciéndose una excesiva rotación de los ministros cuya duración en los cargos se mide por meses. Más de 450 ministros han sido nombrados en los últimos 20 años. En paralelo a lo anterior, se ha venido dando una excesiva concentración del poder al alto nivel del gobierno con la creación de las vicepresidencias sectoriales, la debilitación del papel de los ministros y la modificación del funcionamiento del Consejo de ministros que ha concentrado la toma de decisiones sustantivas en el presidente y los vicepresidentes.

Los principales instrumentos de control de la gestión administrativa y de las políticas públicas se encuentran debilitados. No se conoce el presupuesto de los últimos tres años, el Banco Central de Venezuela no produce cifras de la situación macroeconómica desde hace varios años o las produce con retardo. El endeudamiento público no es aprobado por la Asamblea Nacional. En fin, la información económica, fiscal, presupuestaria e incluso los indicadores de salud no son del conocimiento público, lo que limita las posibilidades de poder tener buenos diagnósticos de la verdadera situación económica y social del país

El presidente de la República Nicolás Maduro ha decretado una alianza cívico militar que se expresa con una masiva incorporación de miembros de alto rango de la FANB a la administración pública en las actividades más sensibles y fundamentales. Para 2018, 15 generales ocupaban cargos de ministros y vicepresidentes, y para el primer trimestre de este año se encuentran en estas posiciones 11 generales activos o retirados. Además de estos cargos, la creación de la Gran Misión Abastecimiento Soberano (GMAS) y la Compañía anónima militar de industria minera, petrolífera y gas (CAMIMPEG) han dado poder al ministro de la Defensa sobre los ministerios del sistema agroalimentario, de la importación y distribución de las cajas CLAP, la supervisión de todos los mercados municipales nacionales y de los rubros alimenticios y de aseo personal seleccionados. Más de 90 funcionarios de alto rango de la FANB están actuando en el primer caso. Sobre la industria petrolera, minera y gas en el segundo caso, tienen el control del Arco minero del Orinoco, además de un general como ministro de Petróleo y Presidente de PDVSA. También han recibido los miembros de la FANB el control de todos los puertos y aeropuertos, del país, el monopolio de la importaciones a tasa preferencial, el control del sistema de identificación y se ha autorizado la creación de empresas militares no vinculadas a la defensa que actualmente alcanzan a 20, entre las que se encuentran empresas financieras, manufactureras, agropecuarias, sistemas de información,



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

transporte, construcción, automóviles y sus partes y empresas mixtas con sectores privados para producción de textiles y agua mineral entre otros productos.

A la vez que se ha consolidado la alianza cívico-militar se ha incrementado la confusión gobierno-partido de gobierno con la incorporación al mismo de cuadros directivos del PSUV, empezando con el presidente de la República que es el presidente del partido, y el presidente de la ANC (DIOSDADO CABELLO) quien es el vicepresidente de este. Varios de los ministros del Gabinete actual son miembros de la directiva del PSUV.

Durante estos años se ha ignorado, modificado e incumplido las leyes principales leyes que regulan la estructura institucional de la APN, creando nuevas figuras administrativas y territoriales, que debilitan y crean confusión en los procesos de toma de decisiones, así mismo se ha desaplicado de hecho en muchos casos la Ley del Estatuto de la Función Pública al no ingresar el personal por concurso, debilitar el poder de los ministros violando inclusive preceptos constitucionales que señalan que los ministros son órganos directos del presidente de la República y reunidos con éste y con el vicepresidente ejecutivo, integran el Consejo de Ministros (art 242), Se ha hecho práctica común que un ministro o vicepresidente ostente más de un cargo, vulnerado el principio supervisor-supervisado, además de ser dotados del control de organismos adscritos a su ministerio o vicepresidencia que producen recursos y que pueden pasar a funcionar como caja chica del ministro, evadiendo los controles respectivos y evitando la contraloría social de las actividades allí desarrolladas.

PROPUESTAS PARA LA TRANSICIÓN

1. Criterios para abordar la transición

Partiendo de la situación actual de Venezuela y de las experiencias recabadas en varios países de la región, se ha elaborado un grupo de propuestas para el periodo de transición teniendo como único objetivo el logro de una transición exitosa que garantice el cambio de actores y de las reglas institucionales que regulen el funcionamiento del Estado y la relación entre éste y sus ciudadanos. El diseño de la APN en esta etapa no va a ser autónomo porque va a depender de la modalidad que asuma la transición, la cual se debe apoyar, con una estructura adecuada para garantizar los acuerdos que en esta etapa se logren ; a tal efecto, es necesario tener presente algunos elementos que no deben faltar.

En primer lugar, tener muy claro que durante esta etapa no es posible satisfacer todas las aspiraciones de los ciudadanos reprimidas durante la etapa que se está dejando atrás, las cuales sin duda aflorarán con mucha fuerza y justa razón, pero que no pueden resolverse de inmediato. Por ello es necesario establecer CLARAS PRIORIDADES EN LO INSTITUCIONAL, para el tiempo de la transición y concentrar los esfuerzos en el logro de las acciones propias que se acuerden para alcanzar este objetivo. El proceso debe SER GRADUAL para permitir que los cambios que se adopten sean consistentes con la capacidad de absorción de estos por la estructura institucional y que



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

permitan el diseño y aplicación de adecuadas políticas públicas en las áreas fundamentales que se deben abordar. Un proceso acelerado, aunque puede ser deseado, tiene un alto riesgo de revertir la transición, si el mismo no ha sido acordado, evaluado y trabajado de antemano. Es muy importante en el proceso de transición venezolano, recuperar LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS que han sido atomizadas en los últimos 20 años, para poder dar sustento a políticas sostenibles en el tiempo que favorezcan el crecimiento económico y social de la población. Los casos del sector agroalimentario, la salud, la producción industrial, el comercio y el transporte son ejemplos claros de esta atomización, lo cual no ha permitido consolidar políticas públicas estables y eficientes; por el contrario, han contribuido al deterioro de los sectores mencionados y la calidad de vida de los ciudadanos. La recuperación de la integralidad de las políticas públicas debe tener en consideración EL CRITERIO SOCIAL de las mismas debido a la extrema debilidad en que se encuentra la mayoría de la población, y en especial los sectores más vulnerables.

Para garantizar el éxito de la transición se sugiere que se logre construir un gran ACUERDO NACIONAL entre los sectores fundamentales de la sociedad para asegurar que cada uno de ellos aportará las acciones necesarias para construirán “el puente” que permita pasar a una nueva democracia. Este acuerdo nacional debe comprometer al gobierno, a los sectores productivos, los trabajadores, los partidos políticos de talante democrático y la sociedad civil; cada uno de ellos con compromisos muy concretos que cumplir en esta etapa. EL GOBIERNO debe comprometerse a dictar las medidas necesarias para recuperar la economía, reducir drásticamente la hiperinflación, estimular la producción de bienes y servicios, adoptar los mecanismos necesarios para garantizar el apoyo a la población más vulnerable, así como la seguridad para toda la población; todo ello dentro de las prioridades que se hayan establecido y aprovechando la potencialidad de los venezolanos y la ayuda de los organismos multilaterales y los países amigos. LOS PRODUCTORES Y EMPRESARIOS, deben centrar sus esfuerzos en garantizar la producción y distribución de bienes y servicios a precios razonables; recuperar la capacidad instalada de la industria y apoyar el desarrollo del clúster alrededor de ella, así como recuperar el valor del trabajo ofreciendo empleo productivo adecuadamente remunerado. Por su parte, LOS TRABAJADORES deben esforzarse por comprometerse con la productividad en sus centros de trabajo y acordar con gobierno y patronos el logro de las mejoras necesarias a través de instrumentos y mecanismos que no afecten las metas de reducción y abatimiento de la hiperinflación. Por su parte, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA SOCIEDAD CIVIL, tendrían la tarea común de asumir el papel de correas de transmisión de las necesidades de los ciudadanos al gobierno nacional, coadyubar en el proceso de transición y facilitar la concertación entre la sociedad civil y el gobierno de transición, Los partidos políticos tendrán además a través de la AN la responsabilidad y obligación de darle un marco legal adecuado a la transición dentro de la Constitución de la República y dictar todas las acciones que restituyan el Estado de Derecho, la defensa de la democracia y conducir al país a un proceso electoral, transparente, confiable y en corto plazo, .En estas tareas deberán hacerse acompañar por el Poder Judicial, el Poder Moral y el poder Electoral., los cuales deben ser renovados de acuerdo con los procedimientos que establece la Constitución



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

2. Proceso para la transición. Marco general de trabajo

El gobierno de transición tiene que atender actividades muy diversas al mismo tiempo y con plazos diferenciados, las cuales deben abordarse en forma simultánea con equipos diferenciados pero coordinados. Se sugiere trabajar en planos paralelos en tres actividades principales: a) Solventar la crisis alimentaria y de salud en los primeros seis meses del gobierno y de inmediato abordar las políticas macroeconómicas en lo fiscal, monetario y cambiario para abatir la hiperinflación y crear las capacidades productivas necesarias para sostener el proceso de transición. b) Avanzar en el escenario escogido para la transición de los que hoy se vislumbran como posibles e incorporar en su ejecución las políticas públicas para los sectores prioritarios e instituciones que se escojan. Este proceso para ser efectivo no puede durar menos de dos años, en los cuáles además se debe estar seleccionando el nuevo CSE que dirigirá y garantizará la próxima elección presidencial y de la Asamblea Nacional. El plazo aquí sugerido es solo indicativo en base al volumen de tareas que debe abordar un gobierno de transición, pero puede variar dependiendo del escenario político que defina el gobierno de transición. c) La tercera tarea, pero no menos importante y que ya debería estarse adelantando es el diseño de una nueva estructura de la administración pública, moderna, acorde con los objetivos del desarrollo. Se sugiere que esto se haga creando una instancia técnica Comisión o Grupo de Trabajo al más alto nivel del gobierno que trabaje en conexión con los equipos de alto nivel para que se apoye en la realidad, pero a la vez, que este conformado por personas especialistas en el tema, tanto nacionales como extranjeras en cuanto sea necesario. Esta organización debe presentar su informe final antes de concluir el gobierno de transición para su evaluación y preparación de la estructura del nuevo gobierno.

3. Escenarios para la transición

Para abordar la transición hay que considerar distintas opciones que dependen básicamente de la situación política y del estado de la gobernabilidad al momento de la transición. Se está gobernando en incertidumbre, con un gobierno que carece de legitimidad, eficiencia y eficacia y que se sostiene por el miedo a las consecuencias de la represión; por las prebendas otorgadas a los grupos sociales vinculados al Gobierno y a los de más bajos ingresos (“Misiones”, bolsas CLAP, y otras modalidades); la esperanza de seguir disfrutando de las mismas, inclusive de los que aún no las reciben; y el apoyo del alto mando de la FANB.

Hemos sugerido en el grupo de análisis de la APN la evaluación de tres escenarios posibles, cuya viabilidad varía a medida que pasa el tiempo en esta etapa pre- transición, pero que en cualquier momento se puede dar uno de ellos, o una combinación de elementos de los mismos.

Cualquier escenario que se adopte debe ir acompañado de los equipos de emergencia que trabajen concentrados en la solución de la crisis alimentaria y de salud, y ahora también de la crisis petrolera y la eléctrica, así como de una adecuada y cuidadosa selección del equipo macroeconómico.

- a) Escenario de Cambio inmediato de actores, estructuras y sistema de relacionamiento en la APN. Este escenario considera un cambio general de actores desde el primer día de la transición y del sistema de relacionamiento entre ellos y los ciudadanos para la toma de



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

decisiones en las políticas públicas. Reducción de organismos, simplificación de trámites y eliminación de órganos de naturaleza política. El período de transición para ajustar y consolidar los cambios podría durar un mínimo de dos años. Puede requerir cambios legales importantes para proceder a reducir sustancialmente los ministerios, así como eventualmente eliminar parte de los niveles jerárquicos establecidos en los últimos años (vicepresidencias sectoriales) y la supresión de organizaciones creadas durante la etapa de la revolución que no atiendan a los objetivos de la transición (órganos y entes con fines políticos). Sería necesario también reducir el número de empleados públicos que resulten innecesarios o hayan sido colocados con fines políticos. Los órganos descentralizados de apoyo social, se podrían fortalecer para ayudar la transición, y se debería crear el ente encargado de definir el destino de las empresas públicas. Este escenario requiere de un intenso trabajo de preparación en cuanto a la nueva arquitectura de la APN y en la selección de las personas responsables de la transición, así como negociaciones políticas previas para asegurar las aprobaciones legales pertinentes y el apoyo de la sociedad civil a los cambios. Requiere también un equipo de comando central que coordine todo el proceso inicial. Si bien este escenario puede crear un impacto positivo en la opinión pública, requiere una gran cantidad de trabajo previo multidisciplinario para generar un buen diagnóstico de la verdadera situación de APN, muy difícil por el grado de desinformación existente en cuanto a empleo, presupuesto, endeudamiento público y otros elementos importantes. Sin un buen diagnóstico no se podrían preparar todas las acciones a las que haya lugar en lo jurídico, operacional y trámites rutinarios y será difícil evitar la paralización de la administración pública en los primeros meses del gobierno. Se requiere, además, de una preselección de altos funcionarios preparados para abordar todas las tareas iniciales de inmediato. Imprescindible también haber realizado las negociaciones políticas y con los otros poderes públicos para asegurar el apoyo legal necesario y con los sectores privados, los compromisos que se sugieren cuando se plantea la necesidad de un Acuerdo Nacional para la reforma de la APN.

- b) Escenario de Cambio progresivo de actores y cambio de relacionamiento en los distintos niveles de formación de las políticas públicas. Este escenario implicaría tomar un par de años (que podrían extenderse hasta cuatro) para la transición. Al inicio, permanecería el número de ministerios actuales, designando solo las personas necesarias para integrar la visión sectorial de las políticas públicas (unos 18 ministros y cinco vicepresidentes sectoriales), centralizando las políticas y reforzando los organismos descentralizados que se seleccionen para una ejecución eficaz, aprovechando las organizaciones existentes en cada ministerio. Se sugiere no eliminar en este escenario la figura de los vicepresidentes sectoriales, sino reducir su número y cambiar sus atribuciones para que sean los vigilantes y orientadores de los procesos que se desarrollarán en cada sector, a la vez que sean correa de transmisión a la comisión que trabajará en el diseño de la nueva arquitectura pública de las realidades que existen en la APN y que deben tomarse en cuenta para el diseño final. Cinco vicepresidentes sectoriales, más el vicepresidente ejecutivo (apoyado por los ministros de planificación y de despacho de la presidencia), serían la máxima autoridad de este proceso de transición durante el período de los dos años iniciales. Se fortalecerían



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

progresivamente los órganos ejecutores que pudieran ir dinamizando las actividades en los sectores sociales (mujer, deportes, juventud, pueblos indígenas, comunas y cultura), y se deberá iniciar la evaluación de las empresas públicas para definir su situación final. Este escenario puede garantizar la continuidad operacional de la APN, a medida que va evaluando su desempeño y proponiendo cambios para incorporar al diseño del nuevo gobierno. Se propone también, si se considera necesario, un comisionado presidencial, o un vicepresidente que coordine en los primeros 6 meses los programas de ayuda humanitaria y contribuya a establecer políticas para el sostenimiento del abastecimiento adecuado de alimentos y medicinas una vez superada la crisis.

- c) Escenario de compromiso La transición pudiera producirse por un acuerdo negociado entre el gobierno de la revolución y la oposición, en cuyo caso seguramente se introducirán algunos elementos diferentes o adicionales en la APN que no es posible evaluar si no se tiene información relevante sobre los puntos de los acuerdos que se alcancen. Pudieran acordarse materias tales como mayor número de ministros, no eliminación de las misiones, menores cambios en la política económica, permanencia de algunos personeros actuales en el nuevo gobierno, entre otros. Este escenario ha estado en los últimos días sobre el tapete.

Una situación con poca viabilidad política, pero que no puede descartarse de un todo, en cualquiera de los escenarios anteriores es que el equipo de transición decida tomarse un corto lapso de hasta seis meses para evaluar lo que se va a encontrar en la APN. Porque se sabe que, a pesar de los esfuerzos realizados desde fuera en los distintos grupos de investigación, las informaciones disponibles no son suficientes para arrancar una gestión sobre pasos firmes. Este período, que podemos denominar “la radiografía”, permitiría identificar entre otras cosas el verdadero número de funcionarios públicos, los montos reales del gasto público y de los subsidios a través de los programas sociales (misiones, grandes misiones y carnet de la patria), los proyectos iniciados sin concluir y los compromisos financieros de los mismos, el real estado de las empresas de servicio público (agua y aseo, electricidad y comunicaciones), el estado de las empresas públicas, entre otras cosas, que serán determinantes para una buena gestión dentro de la transición y en la postransición.

En paralelo a cualquier escenario que se adopte se ha considerado conveniente preparar un programa de capacitación, entrenamiento, reubicación o retiro de los actuales funcionarios públicos, tratando de generar el menor costo social posible. Un elemento importante en el caso de la reducción del empleo público es la consideración del elevado número de militares activos o retirados que desempeñan altos cargos y cargos medios en la administración pública central y descentralizada, los cuales deberán regresar a sus tareas habituales de defensa de la patria y dejar la APN en manos del personal civil. Otro elemento que vale la pena señalar, es el efecto que sobre la APN ha ejercido la “diáspora” de profesionales venezolanos en los últimos 5 años, que ha contribuido a dejar vacantes muchos cargos en los ministerios y órganos descentralizados y para los cuáles se propone se piense en un Programa de incentivos concretos para el retorno que debería tener diversas modalidades que deberán definirse. Muy importante sería procurar el retorno de los médicos y los educadores.



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

4. Sectores prioritarios en la transición en la Administración Pública Nacional.

En cualquier escenario que se adopte, el centro de los trabajos de la transición deberá enfocarse en atender las políticas públicas para sectores o áreas de actividad que tengan impacto inmediato en el mejoramiento de las condiciones de vida y en garantizar que la administración pública continúe funcionando para atender las necesidades cotidianas de los ciudadanos. La adopción de sectores prioritarios se ha fundamentado como criterio primario en su capacidad de mostrar resultados concretos y rápidos durante la transición y no es su importancia como sector. En este orden de ideas, el grupo de expertos acordó seleccionar algunas organizaciones claves para la transición, las cuales se señalan a continuación:

4.1. Vicepresidencia Ejecutiva. Sería responsable de coordinar todos los trabajos en la APN durante el período de transición y prepararse para continuar asumiendo la responsabilidad central de las políticas públicas, con el apoyo del ministerio de planificación. En esta etapa le correspondería crear los grupos de trabajo de apoyo a la transición (el puente) y su seguimiento para asegurar los resultados (cambio de actores y de responsabilidades institucionales) y designar la Comisión que iniciará sus trabajos para el diseño final de la estructura de la APN cuando culmine el proceso de transición previsto para los dos primeros años del proceso. Para asumir esta tarea la Vicepresidencia Ejecutiva debe deslastrarse de actividades que desempeña hoy en día y concentrarse en la gerencia de la APN y otras tareas prioritarias como puede ser la creación de la Oficina de Cooperación Internacional, la cual será la encargada de canalizar el apoyo financiero y técnico de organismos multilaterales y de fuentes bilaterales que se espera el país recibirá cuando se inicie el proceso de transición. Recursos y asistencia que deberán ser canalizados dentro de las prioridades que fije el gobierno de transición en el Plan País.

4.2. Ministerio de Economía y Banco Central (BCV). Ambas instituciones son las responsables directas de trabajar coordinadamente para abordar la situación macroeconómica del país y procurar la coherencia entre las políticas cambiaria, monetaria y fiscal. De esta manera, se podrá abatir la inflación, reducir el gasto fiscal y estabilizar la situación cambiaria. Desde el punto de vista institucional, además del cambio de actores, (poniendo al frente de ambas instituciones a personas con adecuados conocimientos y dispuestas a trabajar en estrecha coordinación dentro de las responsabilidades de cada una se le deberá restituir al BCV su autonomía y recuperar su capacidad técnica, para lograr un nuevo y favorecedor relacionamiento institucional. Será fundamental además, que se retome la publicación periódica de los indicadores macroeconómicos que permitan a los agentes económicos e investigadores realizar las estimaciones necesarias para cualquier actividad que deseen emprender, y que se restituya la capacidad técnica del BCV desmantelada en los últimos años.

4.3. Ministerios de Industria y Comercio. Ambos sectores han sido duramente golpeados durante la gestión actual con la política de expropiación y diversas modalidades de participación de la actividad pública en estos sectores en forma directa o indirecta, estableciendo limitaciones al suministro de divisas para la obtención de materias primas y



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

bienes de capital y con el debilitamiento del Estado de derecho establecido en la Constitución, lo cual ha reducido sustancialmente la actividad privada en estos 20 años. Para salir de la crisis de alimentos y medicinas se necesita el concurso de las estructuras productivas existentes que se encuentran trabajando a muy baja capacidad o completamente paradas. En consecuencia, darse a estas actividades una estabilidad institucional que de confianza a los inversionistas y acordarse un programa prioritario de recuperación del valor de la actividad industrial y de turismo en el país, así como dotar al sector de los incentivos necesarios para su desarrollo

4.4. Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación. Estos ministerios son responsables de definir las políticas públicas que deben acompañar el proceso de solución de la crisis alimentaria de la población, restituyendo a su vez, la unidad de visión del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV). Alrededor del 60% del valor de los bienes que se venden en el país, se originan en este sistema, por lo que es fundamental eliminar la fragmentación que existe actualmente en la medida en que cinco ministerios (Agricultura y Tierras, Agricultura Urbana, Pesca y Acuicultura, Alimentación y Defensa) tienen injerencia directa sobre la actividad del SAV. Durante la transición se deben poner al frente de cuatro de los cinco ministerios que ejercen influencia directa sobre el Sistema, a una sola persona

4.5. Ministerio de Transporte. Durante los 20 años de la revolución ha sido uno de los ministerios que ha estado sometido a más cambios institucionales, generando una pérdida de visión global del transporte, de la complementariedad de los medios en que este se presta y de la necesidad del usuario de tener sistemas integrados para el transporte urbano e interurbano. Durante la transición hay que abordar dos aspectos que afectan enormemente la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los usuarios del transporte público que para movilizarse diariamente tienen que tomar más de un medio de transporte diferente más de una vez al día dedicando parte importante de sus salarios a cubrir este servicio. La hiperinflación ha afectado fuertemente el transporte y las tarifas suben más rápido que los salarios. Las unidades de transporte público privadas son deficientes por la falta de mantenimiento y de repuestos y los pasajeros están a merced de la inseguridad. El metro ha deteriorado su calidad, presta un servicio deficiente, las estaciones y los trenes sin mantenimiento, adecuado y varias de las rutas del metrobús se suspenden arbitrariamente, afectando a la población de menores ingresos. El otro tema que se ha abordar es el de la infraestructura vial, ferroviaria, de puertos y aeropuertos a fin de mejorar en lo posible la calidad del servicio que se presta. La infraestructura vial se encuentra en deficiente calidad por falta de mantenimiento. La mayor parte de las autopistas y carreteras principales tienen más de 30 años y su curva de obsolescencia obliga a un mantenimiento que no se ha realizado, aumentando su deterioro natural. La red de carreteras agrícolas ha ido desapareciendo, con lo que se ha ido limitando el acceso de los productos agrícolas a los centros de consumo, unido a la falta de medios adecuados y suficientes de transporte. La obsolescencia natural de la infraestructura vial presiona por fuertes inversiones en el sector para su mantenimiento inmediato. En cuanto a la infraestructura de puertos y aeropuertos



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

sucede algo similar que afecta la capacidad de comercio internacional del país y la seguridad de los pasajeros en viajes aéreos. Parece imprescindible priorizar algunas inversiones para atender estas actividades durante la transición.

4.6. Ministerio de Energía Eléctrica, y Corpoelec Venezuela tiene más de 10 años de deterioro severo y creciente del sector eléctrico. La crisis se evidencia en los apagones, en las frecuentes averías, en las variaciones de voltaje y frecuencia, en la lenta capacidad de respuesta de Corpoelec a las averías y a los requerimientos de los usuarios; en el racionamiento de electricidad y en la baja calidad del servicio eléctrico. La actual no es solo una crisis eléctrica; es una crisis energética. No hay suficiente gas natural, ni diésel para la generación eléctrica, para petroquímica y la industria manufacturera; ni gasolina para el parque automotor y el sector transporte en general. La crisis eléctrica abarca a la generación eléctrica, la transmisión, la distribución y la comercialización; es una crisis financiera, laboral y gerencial. No se sabe exactamente cuál es el grado de deterioro real del sistema en general, ni de ninguna de sus partes. Construir un puente para la transición en el sector eléctrico tomará un período de dos años aproximadamente, durante el cual se deberá atender la emergencia donde la haya, enfrentar los problemas más agudos del sector proporcionando una mejoría relativa en la calidad de servicio. Esto debe hacerse al mismo tiempo que se establezcan las bases a mediano y largo plazo para emprender un camino de normalización y desarrollo del sector, en consonancia con los requerimientos de la economía y de la sociedad venezolana. El problema principal en el sector no está en el ministerio propiamente, aunque hay que revisar la organización y concepción de este, sino en Corpoelec, empresa con la exclusividad de prestar el servicio eléctrico, que se encuentra en una situación debilitada, sin suficiente personal calificado, sin equipos ni suficientes vehículos, sin stock de repuestos. Su capacidad operativa está muy deteriorada. No se puede esperar demasiado de ella. La solución de la ya larga y muy severa crisis eléctrica que asola al país, y sin la cual no podría tener lugar una recuperación económica sostenida, requiere como condición indispensable realizar cambios legales e institucionales profundos. Se requiere cambiar el actual modelo de una solo empresa estatal “socialista” y monopólica por un nuevo modelo descentralizado, que contemple la participación del sector privado en la operación y expansión del sistema eléctrico en todos sus eslabones.

4.7. Ministerio de Salud y Seguro Social. El tema salud es absolutamente prioritario de abordar en la fase de transición porque la situación de atención hospitalaria y preventiva es absolutamente dramática. La crisis de salud se compone de varios elementos a) la grave situación de atención a los pacientes en los establecimientos de salud en todos los niveles de atención, b) la escasez de suministros y equipos médicos en los hospitales que obliga a los pacientes a traer sus propias medicinas o a posponer los tratamientos. El Ministerio de Salud y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (SSO), deberán ser puestos bajo la gerencia de personas capaces de coordinar mejoras sustanciales en los centros de atención a todos los niveles y revisar su estructura y organización para aplicarle el criterio básico de tener una visión integral de las políticas públicas del sector y poder dar pasos para una eficiente y gratuita atención integral de la población. El SSO deberá ser evaluado en



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

relación a su capacidad de apoyar la aplicación de los programas de subsidios directos que se diseñen para aplicarse durante la transición, así como discutir la posibilidad de separar sus funciones hospitalarias y de salud de sus funciones en el campo de la protección social.

5. Otros temas clave

Además de los sectores prioritarios seleccionados hay temas que no se pueden dejar fuera de este análisis, porque si bien rebasan las tareas del área de la administración pública en forma directa, afectan las posibilidades inmediatas de recuperación de la actividad económica y social del país

5.1- Ministerio de Petróleo y Petróleos de Venezuela s.a (PDVSA) La situación actual de declive de la producción petrolera en forma sostenida y las limitaciones para su recuperación inmediata son problemas que se tienen que atacar sin demora para poder garantizar el aumento de la producción en el menor tiempo posible y aumentar los ingresos en divisas en el corto plazo. PDVSA es una pieza central en los ajustes macroeconómicos y su reestructuración inmediata es imprescindible en cualquier escenario. Por eso se sugiere la creación de un grupo multidisciplinario (políticos y técnicos) que de inmediato definan líneas básicas consensuadas en política petrolera para el futuro del país, y que durante la transición se vayan tomando medidas de recuperación de la producción y del capital humano perdido en estos años de revolución. Asimismo, se plantea la posibilidad de fortalecer áreas insuficientemente atendidas como la industria petroquímica y el aprovechamiento de la actividad petrolera para favorecer la fabricación de bienes de capital, repuestos y otro tipo de productos que apoyen directamente la recuperación de la actividad aprovechando la capacidad de fabricación en el país de varios de estos productos que se producían y han sido sustituidos por importaciones. Es una discusión que escapa a los marcos referenciales de la administración pública, pero es una discusión que el país debe abordar sin demora

5.2. Cooperación internacional Venezuela va a tener una enorme necesidad de financiamiento y cooperación internacional durante la transición y para que ese proceso se dé en forma ordenada y coordinada es necesario que exista una institución que coordine y sirva de apoyo técnico para canalizar la ayuda internacional. Con la importancia que esta actividad va a tener durante la transición, conviene estudiar alternativas institucionales que la sitúen al más alto nivel del gobierno y que en paralelo se constituya un equipo de negociadores para la parte financiera integrado por funcionarios designados por los ministros de Economía, Planificación y Banco Central de Venezuela, la Cancillería y un representante de la Asamblea Nacional. Se podrán incorporar asesores externos si se considera necesario. Este equipo deberá definir las necesidades y canalizar las acciones alrededor de los organismos y países que puedan apoyar esta etapa.

5.3. Capacitación para re-institucionalizar la burocracia pública Existe preocupación por identificar durante la transición formas de seleccionar qué parte de la burocracia actual puede permanecer, cuál debe salir de la APN y cómo se seleccionarán los nuevos



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

funcionarios. Este proceso no va a ser fácil porque hay que atender a personas de distintos niveles jerárquicos y categorías de empleo (obreros y empleados) que se rigen por leyes distintas, a los cuales se les deben aplicar procedimientos distintos. No obstante, respetando la restitución del Estado de derecho y las leyes vigentes que rigen la gestión pública –las cuales no se aplican o se hace deficientemente– se podrán aplicar criterios estándar para resolver una gran cantidad de situaciones. Se espera además contar con una ley o decreto especial para la transición, que facilite la aplicación de alguno de los escenarios propuestos. Junto con lo anterior, se deben diseñar programas de reubicación, reentrenamiento y capacitación para nuevas tareas que facilitaran el proceso. El objetivo básico de la optimización de la burocracia es contar con una fuerza capacitada en el corto plazo para atender las tareas propias de la transición con el mayor nivel técnico posible y realizar las sustituciones necesarias con el menor costo social posible.

5. 4. Visión de país concertada. Es necesario e imprescindible para el mediano y largo plazo contar con una visión de país concertada entre todos, que permita el cambio de modelo y garantice que las acciones que se adopten durante la transición estén tomando en cuenta el desarrollo futuro.

Será necesario repensar el país con visión de largo plazo que permita el diseño de un proyecto nacional que garantice la recuperación de todos los sectores que se han venido a menos en los últimos 20 años, en especial la calidad de vida de la población. Esta visión de país de largo plazo debe aprovechar el recurso petrolero, en las nuevas condiciones de éste, para reorientar al país hacia una cultura de trabajo y productividad.

CONCLUSIONES DE LA MESA

La mesa de Administración Pública estuvo muy concurrida y participativa. Se enriqueció con la excelente presentación del Profesor José María De Viana, sobre la infraestructura y los servicios públicos. Se contó, además, con la presentación de Eglé Iturbe de Blanco sobre los retos de la administración pública para el período de transición, con las presentaciones de Celia Herrera (transporte), José Rafael Belandria con algunas propuestas para mejorar el régimen de contratación de los funcionarios públicos, y de Rodrigo Agudo (sistema agroalimentario).

En relación a la participación de los asistentes, esta se concentró en el reforzamiento de la necesidad de motorizar un Acuerdo Nacional de todo los sectores para garantizar la viabilidad de la transición y encontrar un equilibrio entre lo político y lo técnico; de contar con un Equipo de Gobierno, dispuesto a garantizar las prioridades que se seleccionen y claros en que la tarea no es fácil y deben abordarse solo pocos problemas, empezando por la necesidad de garantizar el abastecimiento alimentario en el corto plazo (6 meses) para poder garantizar la gobernabilidad durante la transición, y empezar desde ahora a identificar fuentes concretas de suministro dentro de la región. Se enfatizó también la importancia de priorizar la inversión en servicio, con tarifas



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela

diferenciadas que permitan la financiación operativa de los mismos, el fortalecimiento de los ingresos fiscales, especialmente de los estados y municipios, que son los que realizan el 70% del gasto en inversión. Se propusieron leyes de gobierno corporativo y la participación pública y privada en las obras de infraestructura y de servicio, así como la mejora en la calidad de los servicios.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CIFRAS (Febrero 2019)

| | |
|---|-----------|
| • NÚMERO DE VICEPRESIDENCIAS | 7 |
| • NÚMERO DE MINISTERIOS | 35 |
| • NÚMERO DE ORGANOS Y ENTES ADSCRITOS | 1.788 |
| Sin fines empresariales | 792 |
| Con fines empresariales | 962 |
| • NÚMERO DE FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL EN APN* | 19.622 |
| EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL(VP-M-VM-DG)** | 1.665 |
| LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA(Pres-Gerentes) * | 17.957 |
| • EL EMPLEO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL * | 3.000.000 |
| EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL** | 1.757.229 |
| EN LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA* | 1.250.771 |

* Cifras estimadas,**Presupuesto 2017 y Mapa de la Administración Pública Nacional



CONGRESO INTERNACIONAL

PROPUESTAS PARA EL PLAN PAÍS

Transición hacia una nueva Venezuela