

## La cuestión de la eficiencia de la Administración Pública: especial referencia al caso de Venezuela

Simón FERNÁNDEZ BRAVO\*

REDAV, N° 24, 2022, pp. 45-66

**Resumen:** La eficiencia de la Administración Pública es un asunto que interesa de cara a una futura reconstrucción del Estado Venezolano. La problemática consiste en el hecho de que primero deben determinarse los estándares, herramientas y límites disponibles para apreciar si se está actuando eficientemente o no; para ello, es idóneo realizar una comparación de los elementos propios de la actividad empresarial de los particulares y contrastarla con la actividad administrativa, entendiendo que cada una tiene un terreno óptimo para actuar, dado que los linderos del mercado no son ilimitados y, como se verá, los de la gestión pública lo son menos. A partir de este análisis, se pretende realizar un aporte a la conceptualización de la eficiencia de la Administración.

**Palabras clave:** Administración Pública – Análisis Económico del Derecho – Eficiencia.

**Abstract:** *The efficiency of the Public Administration is a matter of interest for a future reconstruction of the Venezuelan State. The problem consists in the fact that the standards, tools and limits available must first be determined in order to assess whether one is acting efficiently or not; For this, it is ideal to make a comparison of the elements of the business activity of individuals and contrast it with the administrative activity, understanding that each one has an optimal field to act, since the boundaries of the market are not unlimited and, as will be seen, those of public management are less so. From this analysis, it is intended to make a contribution to the conceptualization of the efficiency of the Administration.*

**Keywords:** *Public Administration – Economic Analysis of Law – Efficiency.*

Recibido

16-03-2022

Aceptado

04-05-2022

### Introducción

El principio de eficiencia puede comprenderse, de un modo simplista, como el mandato, inclusive constitucional, a la Administración Pública de emplear la cantidad de recursos más reducida y racionalizada posible para la consecución de sus fines, pudiendo identificarse con los principios de economía y celeridad<sup>1</sup>. En esa misma dirección, el Artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

\* Estudiante de Derecho en la Universidad Católica Andrés Bello.

<sup>1</sup> Fraga Pittaluga, Luis, *La defensa del contribuyente* (Caracas: ACIENPOL y EJV, 2021), 71-80.

hace una referencia directa al principio de eficiencia, tratándose de una constitucionalización de este para la Administración Pública.

Haciendo miras a lo anteriormente fijado, implica que la Administración tiene el mandato constitucional de adherirse a los designios de, entre otros, el principio de eficiencia en el ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, debe valerse exclusivamente de las instancias estrictamente necesarias para atender a sus cometidos; por argumento en contrario, la Administración, a toda costa, ha de eludir aquellas instancias innecesarias que impliquen una inversión inútil de recursos<sup>2</sup>. El problema, como se expondrá en el presente trabajo, es determinar la diferencia entre la gestión de intereses privados y públicos, en donde se observará que hay una complejidad interdisciplinaria de capas que reviste el tema.

Ahora bien, no es desacertado aseverar que la cuestión de la eficiencia de la Administración Pública ostenta elevados grados de contradicción. La razón es que los intereses públicos, cuya gestora es la Administración Pública, gozan de una altísima complejidad y de una gama de herramientas poco convencionales (con respecto a la actividad de los particulares) para ser medidos y optimizados. Estos, dada su naturaleza, requieren ser atendidos con la mayor presteza y operatividad posibles, siendo uno de los fundamentos del Derecho Administrativo<sup>3</sup>. Sin embargo, la elevada complejidad de este, así como una cantidad de factores económicos, políticos e inclusive psicológicos, hacen que la Administración no tienda hacia la eficiencia.

Entonces, se abordarán estas problemáticas desde la perspectiva de una economía mixta como la venezolana<sup>4</sup>, caracterizada por el reconocimiento de libertad económica con la presencia del Estado para atender a fallos de mercado y a situaciones de justicia social e igualdad<sup>5</sup>. En ese orden se percibe, desde esta piedra angular de la constitución económica, el sempiterno diálogo entre potestades públicas y libertades individuales, tan característico del Derecho Administrativo<sup>6</sup>, con lo cual se afirma una presencia inminente de la Administración, por lo menos en

---

<sup>2</sup> Id.

<sup>3</sup> Escola, Héctor Jorge. *El interés público como fundamento del derecho administrativo* (Buenos Aires: Depalma, 1989), 249-250.

<sup>4</sup> José Mejía Betancourt, "Derecho Administrativo y economía de mercado" en *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos actuales* (Caracas: EJV, 2020), 505-527.

<sup>5</sup> Erhard, Ludwig, *Prosperity through competition* (New York: Frederick A. Praeger, 1958), 117-141.

<sup>6</sup> Allan R. Brewer-Carías, "Introducción al régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela. Homenaje del Instituto de Derecho Público al Prof. Moles Caubet* (Caracas: UCV, 1981), 23-43.

el orden actual, lo cual lleva a un entendimiento de los intereses en diálogo (interés general e interés individual).

Para emprender el análisis, primero, se realizará una conceptualización y caracterización de la actividad empresarial de los particulares y la actividad administrativa, considerando los límites de ambas, los mecanismos de cuantificación y la naturaleza de los intereses involucrados. En una segunda parte, se hará referencia a ciertas patologías que, en particular, han representado trabas adicionales en el caso venezolano. Finalmente, se enuncian unas breves propuestas frente al tema. El objetivo: entender los límites y falencias de cada forma de actividad con ánimo de establecer un punto de partida que trascienda al reconocimiento jurídico del principio de eficiencia de la Administración Pública.

## I. La empresa y su eficiencia

### 1. La empresa

La noción de la empresa, no poco tratada en el Derecho Mercantil, puede abordarse desde un abanico variopinto de ópticas. Para efectos del presente, se considera una breve perspectiva económica junto a una perspectiva jurídica de la empresa.

COASE<sup>7</sup>, atribuye la razón de la génesis y persistencia de la empresa a que aquella implica una reducción de los costos de transacción, partiendo de que, existiendo la posibilidad de contratar infinitamente a los mejores especialistas en distintas actividades externamente, la empresa puede incorporarlos dentro de su estructura y eludir estos costos de transacción (tiempo, negociación, contratación, etc.). En un enfoque similar, MORLES, refiriéndose al concepto económico de empresa, indica que se trata de *“la organización de las fuerzas económicas (capital y trabajo) con finalidades de producción de bienes o servicios, dirigida a obtener una ganancia”*<sup>8</sup>.

Atendiendo a ambas notas, pueden identificarse, desde el punto de vista económico, dos características relevantes, a saber, **(i)** la reducción de costos y **(ii)** la generación de un beneficio o lucro a raíz de la actividad de la empresa. Aunque el enfoque económico no satisfaga las necesidades conceptuales, es ilustrativo para dar entrada a la caracterización jurídica de la empresa.

En el plano jurídico, al igual que en el económico, la empresa adolece problemas de polisemia, pudiendo comprenderse como organización, actividad, persona jurídica, entre otros. siendo lo más correcto

<sup>7</sup> Ronald H. Coase, “The Nature of the Firm”, *Economica* N° 16, Vol. 4 (1937), 388-395.

<sup>8</sup> Morles Hernández, Alfredo, *Curso de Derecho Mercantil: Introducción. La empresa. El Empresario, Tomo I* (Caracas: UCAB, 2010), 213-238.

intentar abarcar una óptima periférica sin reducir el alcance del concepto<sup>9</sup>. Siendo una noción propia del Derecho Mercantil, se puede afirmar que se trata del centro de esta rama del Derecho, de modo que la empresa se convierte en su centro, sustituyendo al comerciante<sup>10</sup>, se aclara, en una economía de mercado, tratándose del principal actor de la economía, desde el proceso productivo. Como se quiera, la empresa puede medir su desempeño, en buena parte, de manera objetiva, utilizando una herramienta que quizás sea el elemento más importante para el presente trabajo.

Ahora bien, habiendo presentado algunos esbozos relativos a algunas características de la empresa, es momento de hacer referencia a un instrumento propio de aquella: la contabilidad mercantil. En ese camino, la contabilidad mercantil, afirma MÁRMOL, es útil desde tres puntos de vista, a saber, para el interés público, para los terceros y, la más importante a nuestros efectos, para el propio comerciante, debido a que permite que el comerciante vea si está ganando o perdiendo en sus operaciones, pudiendo saber cuáles ramas de su actividad le son provechosas y cuáles no<sup>11</sup>, lo cual le permite tomar las medidas correspondientes para optimizar sus recursos. Por lo tanto, de acuerdo con el enfoque provisto con anterioridad, la contabilidad es una herramienta para que el empresario pueda medir su *eficiencia*. Esta idea será fundamental próximamente.

Dicho lo anterior, es especialmente interesante orientar la atención hacia la cuestión de la eficiencia en relación con los fines u objetivos del empresario. Partiendo de ello, como se ha apuntado en algún momento, el empresario con su actividad tiende a un beneficio económico o lucro, hay que considerar que la actividad de la empresa involucra toda clase de tareas, con lo cual, es necesario emplear un criterio que pueda unificar todas esas actividades, esto es, en una economía de mercado, el sistema de precios<sup>12</sup>, el cual permitirá realizar las proyecciones correspondientes en la contabilidad mercantil.

Partiendo del supuesto anterior, la empresa puede verificar sus aciertos y desaciertos con la observancia de su contabilidad. Puede determinar los costos y beneficios obtenidos por sus operaciones, determinando si ha percibido excedentes en los balances, lo cual sería un indicador de que está llevando a cabo sus actividades por el camino correcto, teniendo el incentivo de aumentar los beneficios

---

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Nasly Ustáriz Forero, "Breve visión evolutiva del papel de la empresa como institución fundamental en la Economía y en el Derecho Mercantil", *Revista Venezolana de Derecho Mercantil*, N° 6 (2021), 57-74.

<sup>11</sup> Hugo Mármol Marqués, *Fundamentos de Derecho Mercantil. Parte General* (Caracas: UCAB, 1983), 217-225.

<sup>12</sup> Ludwig Von Mises, *Bureaucracy*, (Connecticut: Yale University Press, 1962), 39-78.

progresivamente, una lógica de motivación por el beneficio<sup>13</sup>, siendo que la empresa procura maximizar la satisfacción de sus intereses particulares de la manera más eficiente. Además, esta motivación también se extiende a las personas físicas que ejecutan las actividades de la empresa, dado que el empresario puede observar su rendimiento, de cierto modo, en términos objetivos, lo cual acarrea consecuencias deseables para el individuo en cuestión.

Aunado a lo anterior, considerando la libertad económica consagrada en el texto constitucional, consideramos que puede destacarse otro elemento que permea constantemente la actividad empresarial: la libre competencia. La libre competencia, comprendida como uno de los elementos esenciales de la libertad económica, según HERNÁNDEZ se puede abordar desde una perspectiva subjetiva, bajo la cual se trata de un derecho subjetivo que ostentan los actores económicos y, de igual modo, desde una perspectiva objetiva, en la cual se contempla como una institución jurídica meritoria de protección<sup>14</sup>. El síntoma esencial de la competencia, en una economía de mercado, es que las decisiones económicas de los actores económicos, aisladamente, no afectan el precio, junto al hecho de que existe una libertad de entrada y salida<sup>15</sup>, adecuada con parte del concepto fijado de libertad económica anteriormente.

En ese orden, el efecto más valioso de la libre competencia quizás sea el hecho de incentivar a los actores económicos a cumplir con los estándares de los consumidores o, de lo contrario, se verían expulsados de los mercados, lo cual, aunque a largo plazo, acaba generando condiciones deseables de bienestar, en las cuales los consumidores acceden a bienes y servicios de calidad, tienen libertad de elección y pueden, con sus decisiones, transmitir las exigencias al mercado, es lo denominado, soberanía del consumidor<sup>16</sup>, y es una de las características más relevantes de la economía social de mercado, en donde no sólo los productores se benefician de sus actividades económicas, sino, incluso en mayor instancia, los consumidores<sup>17</sup>. Vemos como, en las economías de mercado, la competencia es un incentivo y una fuente de bienestar de alta importancia. Estos son principios fundamentales del ámbito de desenvolvimiento de la empresa: el mercado.

---

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> José Ignacio Hernández, "La Ley Antimonopolio y la Constitución económica", *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N°7 (2016), 577-610.

<sup>15</sup> Paul Krugman, Robin Wells y Kathryn Graddy, *Fundamentos de Economía*, traducido por Alejandro Estruch Manjón (Barcelona: Reverté, 2013), 261-293.

<sup>16</sup> Von Mises, *Bureaucracy*, 39-78.

<sup>17</sup> Id.

## 2. Los límites de la actividad empresarial y la competencia: breve referencia a los fallos de mercado

Cambiando de plano, los más observadores, constatando que la actividad de la empresa es llevada a cabo con adecuación a su rendimiento, que la competencia reporta beneficios para la colectividad, que los consumidores se encuentran en una posición de supremacía y, dado que nadie es eminentemente consumidor o eminentemente productor, se puede afirmar que el mercado, las empresas, la contabilidad y la competencia son la alternativa que necesitan las sociedades modernas, con lo cual, lo pertinente sería suprimir absolutamente a las Administraciones Públicas por su notoria innecesaridad y gestionar cada asunto mediante el aparato empresarial. No obstante, quienes tengan este pensamiento no conocen los verdaderos alcances de la economía de mercado, por lo cual, a continuación, se expondrán algunos de sus límites. No se entrará en discusiones sobre si la existencia de fallos de mercado, de plano, justifica la intervención administrativa, solamente se realizará una brevísima enunciación y descripción de las soluciones que da el Derecho venezolano (en muchos casos, la intervención).

### A. Bienes públicos

Primeramente, los mercados no funcionan como mecanismo eficiente de asignación de recursos incondicionalmente, con lo cual, la competencia no es posible bajo cualquier condición. Es cierto que los mercados tienen un profundo valor, tanto por su eficiencia como por representar, intrínsecamente, la posibilidad de realizar intercambios libremente<sup>18</sup>; no obstante, la teoría económica, al referirse a los tipos de bienes –tratando a los bienes, en este caso, en su acepción económica y no jurídica–, lo hace partiendo de dos características para realizar esta evaluación: que sean excluibles (que el oferente pueda evitar el consumo de quien no pague) y que sean rivales en el consumo (que dos consumidores no pueden, simultáneamente, consumir la misma unidad del bien)<sup>19</sup>. Si poseen ambas características se trata de bienes privados que, además, son los que los mercados proveen eficientemente, pudiendo reportar todos los beneficios, en cuanto a eficiencia, otorga la actividad empresarial. Se trata de una cuestión de incentivos.

Ahora bien, en el caso de cambiar la combinación de las dos características, a saber, la posibilidad de ser excluibles para consumir y realización en el consumo, surgen situaciones en las cuales los mercados y la competencia no operan eficientemente. Es el caso de los bienes públicos, caracterizados por carecer de ambos elementos, con lo cual, se

---

<sup>18</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia (Barcelona: Planeta, 2000), 54-76. El autor realiza un análisis de la libertad desde un punto de vista constitutivo y desde un punto de vista instrumental, a saber, el valor intrínseco de la misma y los efectos de ella.

<sup>19</sup> Krugman, Wells y Graddy, *Fundamentos de Economía*, 261-293.

trata de bienes que los mercados no tienen razones para proveer, debido a que pueden ser utilizados por todo el mundo simultáneamente y sin pagar por su uso, debido a que no existe una posibilidad material de excluir el consumo (es este el caso de la seguridad nacional o un ecosistema libre de epidemias)<sup>20</sup>. Los empresarios no se encuentran en una posición en la cual puedan generar su principal objetivo, según hemos referido, el lucro. Esto se debe, principalmente, al hecho de que los consumidores no tienen ningún motivo, más allá de lo ético, de pagar por el uso del bien, debido a que puede ser consumido simultáneamente por todos.

Así, comienzan a materializarse las limitaciones a la libertad económica del propio artículo 112 constitucional. Una de las soluciones que dimanen del texto constitucional es la posibilidad de reservar determinadas actividades mediante ley orgánica, en conjunto con la declaratoria de bienes del dominio público del artículo 539 del Código Civil, contemplada en la Ley Orgánica de Bienes Públicos que, si bien no se adecúa enteramente con la noción de bien público, responde a su problemática; es decir, el ordenamiento jurídico venezolano tiene herramientas para hacer frente a este fallo de mercado, que reposan sobre la actuación estatal.

## B. Externalidades

Otra situación en la cual los mercados operan de una manera ineficiente y, por extensión, de poco vale la libre competencia, es el de las externalidades. Las externalidades, comprendidas como costes o beneficios propiciados a actores externos a una actividad económica<sup>21</sup>, representan una problemática desde el punto de vista de los costes, en donde hay una asignación injusta de los costos y beneficios de cada actividad económica, ya porque se produzca un daño y el perjudicado no reciba la respectiva indemnización, ya sea porque se consiga un beneficio y el beneficiario no esté pagando una contraprestación. Hay potenciales afectaciones a la colectividad en estas situaciones.

De hecho, la problemática de las externalidades, pudiese decirse, han dado lugar a uno de los primeros gérmenes del Análisis Económico del Derecho: el problema del costo social, de RONALD COASE. Más allá de este dato curioso, el Derecho Tributario, en particular, a través de la creación de tributos con fines extrafiscales y de ordenación, procura la modificación de conductas a través de la fijación de impuestos indirectos para disuadir ciertas conductas indeseables en los particulares<sup>22</sup>. De

---

<sup>20</sup> Id.

<sup>21</sup> Id.

<sup>22</sup> Gulberto Atencio Valladares, "Los Impuestos" en *Manual Venezolano de Derecho Tributario* (Caracas: AVDT, 2014), 501-514.

todos modos, se siguen contemplando soluciones que implican intervención pública y no enteramente al mercado.

### C. Monopolios y cárteles

La existencia de estas patologías de la competencia, regularmente, son reconocidas como motivaciones para que el Estado, a través de su actividad de policía administrativa, limite la actividad de los particulares por motivos de orden público<sup>23</sup>. El propio texto constitucional, en su Artículo 299 hace una referencia expresa a la prohibición de los monopolios. Los monopolios disuaden el bienestar generado por la libre competencia en una economía de mercado, por lo que el Estado interviene a través de la creación de normas de defensa de la competencia<sup>24</sup>.

### D. Sesgos de los consumidores

Quizás, una de las facetas más ignoradas al momento de realizar disquisiciones sobre los fallos de mercado y, probablemente, se trate de la circunstancia que genera una mayor tensión en las leyes de la mano invisible, la oferta y la demanda. La teoría económica señala que la oferta y la demanda son fuerzas independientes y, además, que quienes obtienen un bien son quienes más lo valoran. Sin embargo, esto tendría plena validez en el caso de que los consumidores fuéramos plena y eminentemente racionales, lo cual no es el caso, dada la sempiterna presencia de sesgos en la toma de decisiones<sup>25</sup>, con lo cual, no necesariamente se estarían asignando recursos a quienes más los valoren en todos los casos<sup>26</sup>. En estos casos, tanto la Administración Pública como las empresas pueden dar “pequeños empujones” para hacer que los particulares no sean víctimas de sus sesgos<sup>27</sup>, aunque sea una alternativa apenas explorada en el Derecho Administrativo venezolano, parece interesante llamar a su investigación.

Como nota aclaratoria, nuevamente, se insiste en que no se ha defendido la intervención pública en las situaciones de ineficiencia del mercado, sólo se ha proyectado un breve panorama con respecto a algunas fallas de mercado y las aparentes soluciones que otorga el ordenamiento jurídico venezolano.

Como quiera que sea, no se ha realizado un catálogo detallado de las circunstancias en las cuales los mercados no funcionan de manera eficiente, pero su referencia, más ilustrativa que otra cosa, deja claro que

<sup>23</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica. Volumen V*, (Caracas: EJV, 2013), 667-684.

<sup>24</sup> José Ignacio Hernández, “La Ley Antimonopolio y la Constitución económica”.

<sup>25</sup> Richard Thaler, Cass Sunstein, *Nudge* (New Haven y Londres: Yale University Press, 2008), 17-72.

<sup>26</sup> Dan Ariely, *Las Trampas del Deseo*, traducido por Francisco J. Ramos ( Ariel, 2008), 71-125, en <https://bit.ly/3iiXib8>

<sup>27</sup> Id.



la economía de mercado posee límites patentes. A continuación, se pondrá de manifiesto la relación de la Administración Pública y el principio de eficiencia con todo esto.

## II. La Administración Pública y su eficiencia

Ya realizada esta extensa caracterización del problema en cuestión, es preciso abordar la relación entre la Administración Pública, el principio de eficiencia y por qué esto no es comparable con el principio de eficiencia que se aplica a la actividad empresarial, amparado en la contabilidad mercantil como mecanismo de cuantificación de utilidad.

### 1. La Administración Pública y el interés público

Primero, entendiendo a la Administración Pública, desde el punto de vista orgánico, se trata del conjunto de órganos que conducen y ejecutan las tareas públicas<sup>28</sup>. Esta no es una definición omnicompreensiva, dado que, como reconoce el profesor LARES MARTÍNEZ, entre otros, el concepto de Administración Pública puede escindirse en un sentido subjetivo (orgánica, Administración como organización) y uno objetivo (material, Administración como actividad)<sup>29</sup>.

En ese sentido, hay una relación de adecuación entre la administración en su sentido material y el ejercicio de la función administrativa, comprendida como la función a través de la cual la Administración gestiona el interés general y entra en relación con los particulares<sup>30</sup>. Con lo cual, relacionado ambas acepciones, se puede concluir que la Administración Pública es el complejo orgánico del Estado encargado, en principio, de gestionar los intereses públicos.

En el orden anterior, ha surgido un concepto seminal para el análisis que estamos pretendiendo realizar: el interés público. Con respecto a ello, RIVERO asevera que aquel se trata de la finalidad de la Administración Pública, en el siguiente sentido:

Como ser social, el hombre no puede bastarse a sí mismo: el libre juego de las iniciativas privadas le permiten atender a algunas de sus necesidades, gracias a la división del trabajo y a los intercambios; pero existen otras, de las más esenciales, que no pueden recibir satisfacción por esta vía, sea porque, siendo comunes a todos los miembros de la colectividad, ellas excedan por su amplitud las posibilidades de cualquier particular –como la necesidad de seguridad nacional–, sea porque su satisfacción, no permite, por su naturaleza, obtener ganancias, de tal manera que nadie se ofrecerá a asegurarla. Estas necesidades, a las cuales la iniciativa privada no puede

<sup>28</sup> Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, traducido por Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela (Caracas: UCV, 1984), 10-50.

<sup>29</sup> Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, revisada y puesta al día por la Universidad Central de Venezuela (Caracas: UCV, 1996), 1-16.

<sup>30</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo, Tomo I. Los supuestos fundamentales del Derecho Administrativo*, (Caracas: UCV, 1981), 374-390.

responder, y que son vitales para la comunidad entera y para cada uno de sus miembros, constituyen el dominio propio de la administración; es la esfera del interés público<sup>31</sup>.

Así, sentado el planteamiento, se ha desdicho una de las características más importantes para indagar sobre los estándares de eficiencia para la Administración Pública: la Administración se encarga de gestionar el interés público. La implicación, quizás de mayor trascendencia, de lo anterior, es el hecho de que la Administración, con su actuación, no atiende a una motivación por el beneficio, sino a una motivación fundamentada en el servicio público<sup>32</sup>. En definitiva, la Administración emplea multiplicidad de recursos, pero no produce una utilidad mensurable, dado a la incompatibilidad de la contabilidad mercantil con el interés público.

Continuando con las cavilaciones anteriores, una idea muy reveladora puede apreciarse en el hecho de que, en cuanto al interés público, no se pueden aplicar mecanismos de contabilidad que reflejen las ganancias y pérdidas de la actividad administrativa; en definitiva, es una actividad en la cual existen desembolsos por parte de la Administración, sin embargo, no hay indicadores objetivos de determinar si la actividad esté representando una inversión eficiente o ineficiente de recursos para la Administración. Esto tiene implicaciones en (i) en cuanto al desempeño de la Administración Pública y (ii) en cuanto al desempeño de los funcionarios públicos, titulares de los órganos de la Administración Pública.

De esa forma, un ejemplo muy ilustrativo reposa en que, dentro de la empresa, es posible determinar si una actividad está generando beneficios o, todo lo contrario, basta con observar la relación del balance<sup>33</sup>, si se está ganando más de lo que se está perdiendo, no hay problema. No es ese el caso de la Administración Pública, debido a que no es posible cuantificar si con una inversión mayor en salud pública se salvarán más vidas, como tampoco puede afirmarse que un funcionario es más eficiente porque dicta más actos administrativos que cualquier otro en un menor tiempo, así como el hecho de que los mismos no cuentan con incentivos para llevar a cabo su actividad de manera eficiente<sup>34</sup>, dado que emplean recursos públicos y no los de un patrono que puede verificar su eficiencia a través de la contabilidad.

Considerando que la Administración Pública venezolana es una que, además de llevar a cabo la conservación del orden público

<sup>31</sup> Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, 10-11.

<sup>32</sup> Ludwig Von Mises, *Bureaucracy*, 39-78.

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Liberty Fund, 2011), 17-76 ver en <https://bit.ly/3QfxnO5>

(actividad de policía), a través de la cláusula del Estado Social de Derecho, es decir, los títulos de intervención constitucionalizados que posee (tales como el arquetípico artículo 302 del texto constitucional), se desempeña como generadora de bienestar a través del servicio público, la actividad de fomento e inclusive participa en la economía bajo la figura de la empresa pública, manifestación de la actividad administrativa empresarial o de gestión económica<sup>35</sup>, la comprensión del principio de eficiencia de la Administración Pública no es precisamente angosto, por su amplísima actividad, es necesario. A continuación, se expondrán una serie de características propias de la Administración Pública y su actuación, las cuales, impiden cualquier forma de comparación con la eficiencia de los particulares.

A su vez, los funcionarios, al llevar a cabo sus actividades con recursos que no les son propios, sin tener estándares precisos de eficiencia y una motivación de ascenso jerárquico en la organización que no necesariamente se adecúa a su rendimiento, carecen de incentivos para gestionar sus tareas de manera eficiente, lo cual, siendo titulares de los órganos de la Administración, afecta de manera directa al desempeño de la misma por una cuestión de carencia de incentivos para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones, lejos de ello, no se benefician individualmente por un incremento de eficiencia de la organización administrativa<sup>36</sup>. Esto no implica que los funcionarios obren, necesariamente, con mala fe, sino que las personas, como se expone, actúan distinto con respecto a los incentivos presentados.

## 2. Algunos principios característicos del Derecho Administrativo y su relación con la eficiencia de la Administración Pública

### A. El principio de competencia

Esto sí se trata de una carencia de la actividad empresarial, dado que se apaña al principio de capacidad que rige a los particulares, que implica que la actuación sea la regla. Es preciso recordar que, tratándose de una rama del Derecho Público, uno de sus principios fundamentales es el principio de la competencia, extendido al principio de legalidad administrativa. En ese enfoque, puede observarse que la Administración no actúa, en principio, de manera facultativa, dado que se encuentra

<sup>35</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica. Volumen V*, 787-817.

<sup>36</sup> Jesús Huerta de Soto, *Estudios de Economía Política*, (Madrid: Unión, 2004), 229-250.

sometida a las Leyes y al Derecho, quizá uno de los mayores logros de la Revolución Francesa, la sumisión del Poder al Derecho<sup>37</sup>.

Ahora bien, a pesar de que esta sumisión de la Administración al Derecho sea un hito indubitablemente fundamental para el Derecho Administrativo, el crecimiento del Estado de Derecho y su mutación al Estado Social ha representado una distorsión del principio de legalidad<sup>38</sup>, en donde el mismo, más allá de someter la Administración al Derecho, se ha orientado a la justificación para crear Derecho a favor de la Administración, generando leyes y otros actos normativos para que la Administración pueda actuar con mayor libertad, desencadenando procesos de hiperinflación legislativa<sup>39</sup>.

Considerando este proceso de dilatación de la Administración Pública y la creciente existencia de títulos de habilitación para su actuación, de todos modos, el principio de legalidad está ideado para someter a la Administración a Derecho y aunque existan muchas leyes que habiliten su actuación, las mismas deben de cumplir esa función. El *quid* del asunto viene a observarse cuando se cae en cuenta que la Administración Pública es objeto de la función de control por parte de otros órganos del Poder Público, con lo cual, la misma se encuentra supeditada a un idealmente constante control judicial, legislativo, presupuestario, etc.<sup>40</sup>. Esto tiene una consecuencia en particular, a saber, la burocracia y muchas veces torpeza bajo la cual se desarrolla la actividad administrativa, debido a la prolija existencia de límites pensados para procurar su adecuación al Derecho y, en especial, a los principios de transparencia y rendición de cuentas. Esto no permite que la Administración, a diferencia del empresario, pueda llevar a cabo innovaciones constantes y dinámicas para ajustarse a las nuevas circunstancias, lo cual hace que muchas veces quede rezagada con respecto a las realidades materiales, a pesar de que la Administración haya sido pensada para la atención de lo inmediato y concreto<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Eduardo García de Enterría, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, (Madrid: Real Academia Española, 1994), 201-218.

<sup>38</sup> Gaspar Ariño, *Principios de Derecho Público Económico*, (Comares & Fundación de Estudios de Regulación, 1999), 138-160.

<sup>39</sup> Bruno Leoni, *La Libertad y la Ley* (Unión Editorial, 2010), 26-40, ver en <https://bit.ly/3vH4TU0>

<sup>40</sup> Allan R. Brewer-Carías, *El control de la Actividad Administrativa*, ver en <https://bit.ly/3jRvoUO>

<sup>41</sup> Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, refiriéndose a los postulados de la escuela italiana, en particular, a GUIDO ZANOBINI del siguiente modo: "*la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata, los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines*", 1-16.

## B. El principio de jerarquía

Otra de las improntas de la Administración Pública es el principio de jerarquía. Resumidamente, se trata de un principio encargado de disciplinar y comprender las relaciones entre los órganos de un mismo ente público, de modo que la voluntad del superior jerárquico prevalecerá sobre sus subordinados y, en consecuencia, los últimos se ven en la obligación de atender a esta voluntad del superior, dimanado de esta relación una serie de potestades organizativas, disciplinarias, de control y de otras categorías<sup>42</sup>.

Ahora bien, estableciendo un nexo comparativo, el principio de jerarquía, tal como es contemplado en el Derecho Público suscita una problemática en particular con respecto a la actividad empresarial. La imposibilidad de los subordinados de innovar y llevar a cabo acciones dinámicas frente a los cambios agresivos de la realidad, dadas las capas de control existentes para la actividad administrativa de las cuales se hizo referencia en el punto anterior (siendo la jerarquía uno de estos controles, más no el único, pero sí el más típico), junto al hecho de que los mismos se ven anclados a los dictámenes del superior jerárquico, no permiten que los mismos puedan adaptarse a las circunstancias de la manera más ideal, con lo cual, se muestran claras falencias para la eficiencia en sus cometidos, a pesar del margen de discrecionalidad que ostentan los funcionarios públicos en cuanto al ejercicio de determinadas potestades. Quizás, la propuesta pudiese orientarse hacia una mayor descentralización administrativa.

## C. El procedimiento administrativo

Otra de las notas características de la Administración Pública y, probablemente una de las más elementales, se halla en el procedimiento administrativo. Aquel se trata de una sucesión de actos orientados a producir una manifestación de voluntad, juicio o conocimiento por parte de los órganos de la Administración Pública, produciendo un acto administrativo<sup>43</sup>.

Asimismo, el procedimiento administrativo, quizá sea una de las más afianzadas manifestaciones del diálogo entre potestades públicas del que se habla en la dogmática, debido a que el mismo posee una doble finalidad: la de alcanzar una mejor gestión de los intereses generales, misión clave de la Administración y, además, garantizar las garantías materiales y procedimentales de los particulares frente a la actividad administrativa. Se comprenden tanto la vertiente autoritaria como la vertiente garantista. No obstante, el procedimiento administrativo, indubitablemente, representa una nota distintiva de la actividad de los

<sup>42</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, (Caracas: EJV, 1991).

<sup>43</sup> Luis Fraga Pittaluga, *La defensa del contribuyente*, 71-80.

particulares, debido a que se encuentra supeditado a los vastos principios generales del Derecho Administrativo, principalmente, el principio de la legalidad, como se ha señalado. La problemática que ello evoca frente a la cuestión de la eficiencia es patente, debido a que, en condiciones ideales, se procura la óptima protección de las libertades individuales (derecho a la defensa, de petición, a ser oído, etc.), lo cual, inclusive en los sistemas jurídicos de mayor avanzada, ralentiza, aunque sea ínfimamente, la celeridad y eficiencia.

Como se quiera, esto se contrapone con el mandato del artículo 51 de la Carta Magna, cuando constitucionaliza el derecho de los particulares a obtener una oportuna y adecuada respuesta (en el mismo orden de los artículos 2-4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). La tendencia, en todo caso, habría de centrarse en remover las instancias innecesarias que entorpezcan a la actividad administrativa, para alcanzar la doble finalidad del procedimiento administrativo, en el mismo orden de suprimir el proceso de expansión normativa y, por consiguiente, de burocracia indeseable, lo cual contraviene a las libertades individuales y a las garantías procedimentales en todo caso.

#### **D. A manera de resumen**

Hasta este punto, se ha realizado un contraste teórico entre las notas esenciales de la actividad de los particulares (en especial, la actividad empresarial) y la actividad administrativa. Primero, se hace referencia a ambas formas de organización y actividad, los intereses que persigue cada una, los mecanismos empleados para medir la eficiencia y la pauta que debe seguirse en torno a ellos, así como las agudas instituciones propias de la actividad administrativa que no permean la actividad de los particulares. La Administración está pensada para atender al interés público, por lo cual, esta atención debe ser inmediata y efectiva, sin embargo, su propia naturaleza muchas veces, como se expresó, hace que no se permita esta gestión celera del interés general. Ahora, se abandonará este enfoque comparativo y, en medida de lo posible, científico, para abordar una sección crítica.

Nuevamente, se afirma que estas notas son mencionadas para describir y diferenciar radicalmente la actividad de la Administración de la de los particulares, sin indicar valoraciones sobre la propia idea de Administración Pública.

### **III. Las patologías de la eficiencia de la Administración Pública en el contexto de Venezuela en el siglo XXI**

Ya superada la primera sección, orientada a la caracterización de ambos sistemas y, en especial, del de la Administración Pública, es preciso tomar un breve espacio para disertar en torno a problemáticas un poco más empíricas que han exhibido la incorrecta aplicación del

principio de eficiencia de la Administración Pública contexto venezolano de los últimos 20 años. Esto se orientará, principalmente en una breve referencia a dos apéndices: (i) la existencia de medidas irracionales, de corte populista y de corto plazo por parte de la Administración Pública, (ii) el modelo rentista y el colapso de la empresa petrolera.

### 1. Las medidas irracionales, de corte populista y de corto plazo y su patente ineficiencia

Hay dos rasgos, si se quiere, negativos, que expone cualquier democracia constitucional por su propia esencia. La democracia constitucional, como una de las características fundamentales del Estado de Derecho, se destaca por la existencia de períodos limitados para el ejercicio del Poder Público por parte de los gobernantes, períodos limitados a los cuales se accede a través de un proceso electoral consistente en atender a los dictámenes de las mayorías. Esto implica que los actores públicos, entre otras cosas, tengan una tendencia a actuar para satisfacer intereses de corto plazo, debido a que, es necesario generar el apoyo de los votantes actuales<sup>44</sup>. Ahora, la problemática que se erige en torno a este aspecto es fundamental, debido a que tienden a abordarse medidas de corte populista que satisfacen al corto plazo, tales como los controles de precios o la financiación a través de endeudamiento público, las cuales, en algún momento alcanzan su punto de ebullición, desatendiendo a los principios de racionalidad y buena administración<sup>45</sup>.

Además, esta concentración en el corto plazo, de igual forma, se enlaza con el hecho de que los votantes carecen de incentivos para informarse de cara a procesos electorales, debido a que representa un costo altísimo que no reporta alguna utilidad real para los votantes, dada la poca influencia del voto individual<sup>46</sup> y, frente a esta carencia de incentivos, los actores políticos acentúan sus campañas en “argumentos” de corte pasional y emocional<sup>47</sup> para captar grupos de votantes más dilataados. Junto a todo ello, opera una circunstancia esencial, y es que los seres humanos tienen la tendencia a tomar decisiones que reporten beneficios que no se encuentren segmentados en el tiempo, sino que sean percibidos de manera inmediata<sup>48</sup>, lo cual inclina las tendencias de los votantes de una democracia constitucional hacia estos cortes populistas, irracionales y cortoplacistas.

<sup>44</sup> Jesús Huerta de Soto, *Estudios de Economía Política*, 229-250.

<sup>45</sup> José Ignacio Hernández, “A propósito del caso de los bonos PDVSA 2020 y la interaplicación del derecho mercantil y constitucional”, *Revista Venezolana de Derecho Mercantil*, N° 6 (2021), 105-133.

<sup>46</sup> Jesús Huerta de Soto, *Estudios de Economía Política*, 229-250.

<sup>47</sup> James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 17-76.

<sup>48</sup> Richard Thaler, Cass Sunstein, *Nudge*, 17-72.

En sinergia con lo anterior, en cuanto al propio ejercicio democrático del Poder, las problemáticas enunciadas son perennes, en vista de que lo ideal es generar una percepción de bienestar, más allá de auténticas condiciones de bienestar. El modo en el que se controlen estas eventualidades puede marcar eminentemente el destino de un Estado, debido a que puede socavar las bases de la democracia constitucional, del Estado de Derecho y de principios básicos del Derecho Administrativo, tales como los de transparencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas, racionalidad, proporcionalidad y, por supuesto, eficiencia; todo debido al hecho de que los actores políticos responden a una mayor captación de votantes con pocas razones para informarse, pero que, como se quiere, tienen emociones que pueden ser moldeadas por su propia naturaleza humana.

Ahora bien, de modo ilustrativo, se pretende exponer una de estas medidas populistas pensadas para el corto plazo, hartamente conocida por los habitantes de Venezuela durante el Siglo XXI: el control de precios. Con la motivación de atender a la insatisfacción del derecho fundamental de acceder a bienes y servicios de calidad que comenzaba a dispersarse en la población, la Administración Central, en el año 2003, comenzó con una política de precios máximos<sup>49</sup>, junto a una normativa criminalizadora del sector privado manifestada en el actual Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos. Estas medidas tuvieron muchos efectos, pero uno de ellos no fue alcanzar la satisfacción del derecho fundamental de acceso a bienes y servicios de calidad, aunque al corto plazo daban una ilusión de satisfacción, lejos de ello, produjeron los efectos que han acompañado a los controles de precios desde Mesopotamia, una contracción en la producción de bienes y servicios, altos niveles de inflación y la generación de actividades informales de comercio, como mercados negros<sup>50</sup>. En suma, una dilatación del aparato funcional, traducida en un mucho mayor gasto público siendo, además, ineficaz para resolver la problemática del acceso a bienes y servicios de calidad por las personas, representaron una indubitablemente ineficiente inversión de recursos por parte de la Administración económica que, por razones como la economía informal en auge, no alcanzaban a un rango de control absoluto, lo cual, se terminó viendo de una manera más patente con el colapso de la capacidad estatal y de los controles centralizados<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Anabella Abadi y Carlos García Soto, "14 años del actual control de precios en Venezuela: una regulación perversa", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 10 (2016), 17-40.

<sup>50</sup> Robert Shuttinger y Eamonn Buttler, *4.000 años de controles de precios y salarios*, (Buenos Aires: Atlántida, 1979), 211-221.

<sup>51</sup> José Ignacio Hernández, *Control de cambio y control de precio en Venezuela: Auge y Colapso Institucional: Del modelo socialista a la dolarización de facto* (Caracas: EJV, 2021).



Así, lo que se pretende demostrar con esta alusión, es que la Administración puede optar por medidas en las cuales no se está haciendo una administración óptima de los recursos disponibles, incluso entorpeciendo la actividad de los particulares (dado que la ineficiencia de la Administración incide en la eficiencia de los administrados), a costas de dar la apariencia de satisfacción a los intereses y necesidades de los votantes disponibles, a costas, en este caso, de hacer que Venezuela alcance tasas de inflación excedentes al 2.000%<sup>52</sup>. Este es uno de los problemas frente al hecho de que no exista una contabilidad revisable con frecuencia por parte de los administrados, donde jugarían una especial posición los principios de transparencia y rendición de cuentas, insatisfechos por la omisión constante de cifras macroeconómicas por parte del Banco Central de Venezuela en los últimos años, creando una indudable emergencia humanitaria compleja<sup>53</sup>.

Después de ello, habiéndose creado un contexto de populismo autoritario entre los años 2003-2015<sup>54</sup>, el cual se asentó y agudizó hasta la actualidad, Venezuela se topó con una realidad, se había corroído la democracia constitucional. Esto, obviamente, no implicó el abandono de medidas que atendieran al corto plazo por parte de las Administraciones Públicas de Venezuela. De hecho, perfiló un afianzamiento para el ejercicio del Poder Público sin ningún estándar de control, una corrupción sistemática por parte de los funcionarios venezolanos que ya venía cultivada y una profunda irracionalidad. Estas circunstancias, principalmente la ausencia de necesidad de racionalidad, hacen que la Administración no tenga mayores incentivos para llevar a cabo sus tareas eficientemente, con lo cual se ha llevado a cabo una actividad marcada por la adecuación al Derecho Administrativo, situación que, claramente, empeoró con el colapso de la industria petrolera y el modelo rentista que había servido de base al financiamiento del Estado venezolano.

## 2. El modelo rentista y sus implicaciones para la eficiente administración de recursos

Desde el Siglo anterior, la principal fuente de ingresos del Estado Venezolano, después de la década de los 70, han sido los ingresos obtenidos de la industria petrolera venezolana, principalmente manifestada en Petróleos de Venezuela, S.A. En resumen, se trataba de un Estado que podía prescindir de la recaudación tributaria, captando ingentes ingresos a través de esta industria. Ahora, la cuestión en la que desembocó tal captación de ingresos se manifestó en unos excelsos niveles de gasto

<sup>52</sup> Ver en <https://bit.ly/3GmTldg>

<sup>53</sup> José Ignacio Hernández, "Buena administración, capacidad estatal y desarrollo: un estudio práctico a través del caso venezolano", *Revista de Derecho Público*, N° 155/156 (2018), 70-87.

<sup>54</sup> Manuel Rachadell, *Evolución del Estado Venezolano. 1958-2015* (Caracas: EJV, 2015), 435-470.

público que se orientaban a soportar las políticas populistas de las Administraciones de Chávez y Maduro, sin algún motivo para realizar una Administración de recursos eficiente. Tarde o temprano, la sensación de opulencia empujaba hacia el afianzamiento de una economía mono-productora, eminentemente dependiente del petróleo y sin una diversificación clara.

Con todo ello, la industria petrolera venezolana alcanzó un punto de colapso, bajo el cual se hacía necesaria alguna respuesta por parte del Estado, iniciando un proceso de endeudamiento crónico que se enfrentaba a dos situaciones: la de un Estado sin capacidad<sup>55</sup> y que tenía que gastar cada vez más por la burocracia en aumento y la práctica de medidas populistas que, de algún modo, debían ser financiadas. En suma, la venezolana alcanza uno de los ratios de deuda pública más altos del mundo<sup>56</sup> reflejado en títulos valores públicos, reclamaciones extranjeras y demás, en donde el Estado venezolano se encuentra en cesación de pagos desde el año 2014, acumulando un déficit abismal y desesperanzador para el próximo Gobierno que se encargue de la gestión de la emergencia humanitaria compleja y la crisis de deuda venezolana.

En ese sentido, la Administración Pública inclusive persiste en la asunción de medidas irracionales de corto plazo, tales como la emisión de los Bonos PDVSA 2020, que no han dejado de evocar polémica en cuanto al tema. De todos modos, las mayores implicaciones son que Venezuela, en cualquier caso, es un Estado con una bajísima aptitud para llevar a cabo sus cometidos públicos, estando en la brecha entre Estado débil y Estado fallido, basado en categorías como el bajo control sobre el territorio, la insuficiente provisión de bienes públicos y los bajos estándares de seguridad<sup>57</sup>, siendo que un estado incapaz, de ninguna manera puede ser un Estado eficiente.

No obstante, sí será necesario, a futuro, atender a adecuados estándares de eficiencia y racionalidad por parte de la Administración Pública para enfrentar la reconstrucción del Estado venezolano, siendo que estos estándares de eficiencia no pueden cumplirse por sí mismos, es imperativa una conjugación de la actividad administrativa con los principios generales de buena fe, buena administración y mínima intervención, debido a que el hecho de que la gestión administrativa cuente con características y falencias que no son típicas del sector privado, no quiere decir que la Administración Pública sea innecesaria, de hecho, puede plantearse como un adecuado instrumento para el desarrollo, comprendiendo siempre que el aumento de la eficiencia de la Administración,

---

<sup>55</sup> José Ignacio Hernández, *La regulación de los Hidrocarburos en Venezuela: situación actual y propuestas de reforma*, (Caracas: UCAB, 2016-2017), 1-39.

<sup>56</sup> Ver en <https://bit.ly/3vDRuft>

<sup>57</sup> Robert Rotberg, *When States Fail. Causes and Consequences*, (New Jersey: Princeton University Press, 2004), 1-10.

dentro del plano dialógico entre las potestades públicas y las libertades individuales, representa una mejor gestión del interés público y una expansión de libertades de manera integral, lo cual, conduce al desarrollo de una civilización<sup>58</sup>.

#### IV. Breves propuestas para la adecuación de la actividad administrativa con el principio de eficiencia de la Administración Pública

Como se ha visto, hay factores influyentes en la actividad administrativa que se extrapolan de los linderos del Derecho Administrativo y del Derecho en general, observando que hay elementos de corte económico, político e inclusive psicológico por parte de los particulares, en tanto los mismos son simultáneamente votantes, consumidores y productores. Esto lleva consigo al hecho de que es necesaria una temprana comprensión de las dificultades disponibles para lograr la eficiencia de la Administración Pública y del contexto venezolano.

Quizás, una de las mayores orientaciones debería centrarse en medidas que, aunque impopulares, puedan prescindir del bienestar a corto plazo, considerando las expectativas a largo plazo de estas decisiones por parte de la Administración Pública, se ha observado que funciona para rescatar naciones que han sido víctimas de las más agresivas crisis de los últimos dos siglos, como la República Federal Alemana<sup>59</sup> o el Sudeste Asiático<sup>60</sup>.

No obstante, se ha observado que la política y la economía no están configurados necesariamente para incentivar a estos, con lo cual, se presentan las siguientes propuestas, incluso para cuando se pretende restituir la democracia constitucional en Venezuela, dado que la misma se encuentra sujeta a las condiciones descritas.

##### 1. Principio de mínima intervención

En este caso, ninguna tarea que la sociedad civil pueda llevar a cabo debería residir en los linderos del Poder Público por dos razones: la primera es que se desperdicia la auténtica posibilidad de llevar a cabo estas actividades bajo los estándares de eficiencia del sector privado, los cuales, como se ha expuesto, parten de consideraciones más objetivas e inmediatas. Esto no significa que el sector público deba ser suprimido en absoluto, sino que sus mecanismos para determinar la eficiencia están revestidos de una mayor abstracción, imprecisión y complejidad, lo cual supone dotar de mayores dificultades a problemáticas que pueden atenderse de manera más sencilla y, por lo tanto, eficiente.

<sup>58</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, 29-54.

<sup>59</sup> Ludwig Erhard, *Prosperity through competition*, 81-100.

<sup>60</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, 183-199.

Por otro lado, la ciencia económica ha realizado un aporte integral, de manera que ciertas problemáticas que, en primer momento se pensó que debían ser gestionadas por la Administración Pública, tales como las externalidades, la administración de recursos naturales y los bienes públicos, podrían ser llevadas a cabo, incluso de una manera más eficiente, bajo ciertas condiciones, por los particulares. Es este el caso de las externalidades, tratadas con la debida asignación de derechos de propiedad en un mundo con ínfimos costes de transacción (o Teorema de Coase)<sup>61</sup> o la administración de recursos naturales por parte de los propios usuarios de aquellos, bajo condiciones contractuales y reglas fijadas de manera autónoma<sup>62</sup>, junto a muchas otras propuestas que pueden ser llevadas a cabo en torno a la libertad del ciudadano.

Asimismo, la aguda merma de la capacidad estatal hace que la propia Administración carezca de recursos para administrar, *a priori*. Esto implica que un desplazamiento de altísima carga de actividades que reposan en el sector público hacia los particulares se traduciría en un alivio para la Administración, la cual pudiese limitarse a la actividad de policía. En esta línea, frente a una eventual reforma constitucional, debería suprimirse la figura de la reserva, debido a que se produce una concentración en una gestión irracional y cortoplacista en actividades de importantísima índole, tales como las concebidas como servicio público, inclusive llevando al cuestionar qué tan necesarias son las figuras del servicio público y el contrato administrativo para el desarrollo a largo plazo.

## 2. Abandono del modelo rentista

El Estado venezolano, habiéndose financiado a través de la renta petrolera durante décadas, ha vislumbrado una interesante experiencia frente a ello. La Administración Pública, en cualquiera de sus manifestaciones (incluida la empresa pública) se encuentra sujeta a exhibir una miopía ante el beneficio a largo plazo. En el caso de Venezuela, esta es una de las mayores problemáticas, dada la politización de PDVSA y su consecuente falta de autonomía, la misma ha servido como instrumento a la Administración Pública populista e irracional. Esto implica dos cosas: primero, la necesidad de recuperar la autonomía de PDVSA y la industria petrolera venezolana en general<sup>63</sup> y segundo, la necesidad de no reposar las finanzas públicas sobre una única fuente de recursos. En ese sentido, se ha observado cómo la industria petrolera en Venezuela se ha convertido en uno de los cauces para llevar a cabo el tipo de medidas criticadas en el presente, con sus respectivas motivaciones.

<sup>61</sup> Ronald H. Coase, "The Problem of the Social Cost", *The Journal of Law and Economics*. Vol. III (1960), 2-44.

<sup>62</sup> Elinor Ostrom, *The Government of the Commons* (Massachusetts: Cambridge University Press, 1990).

<sup>63</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre Petróleos de Venezuela, S.A. y la Industria Petrolera Nacionalizada*, (Caracas: EJV, 2021), 303-320.

### 3. Integración del Derecho Administrativo con otras disciplinas

Es claro que no todas las soluciones de los problemas humanos se encuentran en el Derecho. Por lo tanto, es necesario que el Derecho coopere con la ciencia económica, la ciencia política y otras para una mejor comprensión de las problemáticas sociales y una mejor atención a las mismas, prescindiendo del hermetismo dogmático que no causa más que daño en el abordaje de estas problemáticas, procurando alcanzar el proceso de expansión de libertades deseado para el desarrollo a través de un enfoque interdisciplinar.

### Conclusiones

Se ha observado el contraste entre la actividad de los particulares, principalmente la actividad empresarial de los mismos, sus instrumentos para medir a la eficiencia y determinar el rumbo de las futuras decisiones que han de tomarse con ánimo de optimizar los recursos empleados y los resultados obtenidos, con la actividad de la Administración Pública, sus claras distinciones y particularidades, la complejidad que reviste la cuantificación de la satisfacción de los intereses públicos, junto a los principios propios del Derecho Administrativo que, de plano, hacen que la Administración Pública se encuentre eminentemente distinguida de la actividad de la de los particulares. Esta contextualización se ha realizado con un objetivo: comprender que no se pueden examinar los estándares de eficiencia de la Administración Pública con la de los particulares en su actividad empresarial, lo cual hace necesario comprender la finalidad de la actividad administrativa y cómo determinar su correcta ejecución.

Asimismo, en aras de exponer el hecho de que la actividad empresarial y las instituciones del mercado no son omnipotentes, se han señalado circunstancias en las cuales los mercados no operan de manera eficiente. No se ha afirmado que la alternativa necesaria a estas situaciones sea la intervención pública, ni que la mera existencia de fallos de mercado justifique la intervención pública, de hecho, se ha hecho referencia a otros modos de tratarlos. No obstante, lo que sí se ha hecho es hacer referencia a la forma en la que están concebidas en el Derecho venezolano, entendiendo que, en muchos casos, la alternativa tomada por el mismo es la intervención pública, lo cual, de plano, genera un *statu quo* en el cual hay que prestarle a la Administración en la asunción de estos cometidos, más allá de ir en detrimento de la existencia de esta (lo cual no ha de descartarse en ningún momento).

En último término, se han realizado unas consideraciones relevantes en torno al desarrollo de la elección pública, es decir, el comportamiento de los actores políticos y las motivaciones e incentivos con los

que han contado dentro del contexto de Venezuela del siglo XXI, dentro de lo que denominamos las patologías del principio de eficiencia de la Administración Pública, debido a que tales disquisiciones políticas inciden directamente en la actividad administrativa y en la forma de llevar a cabo la misma, inclusive remarcando que se trata de problemáticas que adolecen a cualquier democracia constitucional, como la que existió aquí y que degenera en regímenes autoritarios con Administraciones Públicas carentes de incentivos para ser eficientes, en donde los funcionarios públicos no están poniendo en juego sus propios intereses, sino los del Estado y careciendo de motivaciones para llevar a cabo un rendimiento destacable<sup>64</sup>.

Finalmente, habiendo dibujado toda la conceptualización y encuadres necesarios, se han planteado unas posibles propuestas para la reconstrucción de la Administración Pública venezolana, en donde, pensamos, es necesario comprender cuáles son las limitaciones para comprender su naturaleza y, de ahí, partir hacia la correcta gestión de los intereses públicos. Ello debe hacerse a través de la comprensión de la naturaleza de la Administración y su finalidad, así como una alternancia cooperativa entre los sectores público y privado, de la mano del principio de mínima intervención como aporte para la comprensión del problema de la eficiencia, debido a que es inminentemente necesario valorar los espacios de libertad no sólo por la eficiencia que los mismos puedan proveer<sup>65</sup>, sino por la propia posibilidad de participar libremente en la política, la economía, la Administración y demás asuntos de interés general. ■

---

<sup>64</sup> James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 17-76.

<sup>65</sup> Amartya Sen, *Libertad y Desarrollo*, 54-76.